

GLOBAL MIGRATION
RESEARCH PAPER
N°10 | 2015

Fief montagnard, régence humanitaire

L'endiguement des déplacés internes kurdes dans
le « havre de sécurité » du nord de l'Irak,
1991-1992

Raphaël Dallaire Ferland

THE
GRADUATE
INSTITUTE
GENEVA

GLOBAL
MIGRATION
CENTRE

Raphaël Dallaire Ferland a étudié l'histoire à l'Université McGill (*B.A. First Class Honours with Distinction*) et a été journaliste au quotidien Le Devoir avant de compléter des études supérieures au Département d'Histoire internationale de l'Institut de hautes études internationales et du développement.

The Global Migration Research Paper Series is published by the Global Migration Centre (GMC).

Located in Geneva, the world capital of global migration, the GMC offers a unique interface between academia and the international community. The GMC conducts advanced research, policy-relevant expertise and training on the multifaceted causes and consequences of global migration.

Email: globalmigration@graduateinstitute.ch

Website: <http://graduateinstitute.ch/globalmigration>

The views expressed in the Global Migration Research Paper Series do not necessarily represent or reflect the views of Graduate Institute of International and Development Studies.

© Global Migration Centre

Graduate Institute of International and Development Studies

RÉSUMÉ

Fuyant la riposte du régime de Saddam Hussein suite aux insurrections du printemps 1991 en Irak, plus de deux millions de Kurdes migrent vers les hautes montagnes du nord dans l'espoir de rejoindre la Turquie et l'Iran. Coordonnée par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), la réponse humanitaire à cette crise du Golfe est une expression du paradigme d'intervention internationale qui prévaut à ce jour. Dans cette première grande « opération multipolaire », les agences humanitaires et développementales entrent dans un pays toujours en proie à un conflit armé, aux côtés d'une coalition militaire internationale en guerre contre ce même régime. Pour forcer l'accès à la réponse humanitaire internationale, une zone d'exclusion aérienne est établie au nord du 36^e parallèle par la US Air Force – au dam de la souveraineté irakienne. Dans le « havre de sécurité » posé en terre kurde, l'UNHCR le devient régent des États partis à la guerre du Golfe, et coordonne la réponse humanitaire à cette crise de personnes déplacées internes. Cette lecture des archives de l'UNHCR raconte les dilemmes auxquels les agents de terrain sont confrontés dans cet environnement opérationnel où tout menace l'observance des principes humanitaires.

Mots-clés : Migration, UNHCR, personnes déplacées internes (PDI), action humanitaire, principes humanitaires, développement, Kurdistan

REMERCIEMENTS

Je salue d'abord le Professeur Jordi Tejel, qui n'a jamais failli d'intervenir avec justesse aux moments cruciaux. J'aimerais reconnaître aussi l'impulsion initiale fournie par le Professeur Davide Rodogno en ouvrant la porte des archives du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Merci enfin à Heather et Karuna de l'UNHCR, pour leur patience et leur constance.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
1.1. Problématique.....	1
1.2. Historiographie et méthodologie.....	2
1.3. Sources d'archives.....	5
2. ENDIGUEMENT	7
2.1. Retour historique.....	8
2.1.1. Le régime international des réfugiés et la montée de l'UNHCR.....	8
2.1.2. La communauté internationale et les Kurdes	12
2.2. La conception du 'havre de sécurité'	13
2.2.1. Émergence de l'idée.....	13
2.2.2. Concepts et théories	16
2.2.3 Implémentation de l'opération	18
2.3. Sur le terrain : sources d'autorité, impact politique et dynamiques entre acteurs	20
2.3.1 Présence militaire étrangère	21
2.3.2. L'emprise de Bagdad au nord	25
2.3.3. Le Front kurde.....	26
3. RAPATRIEMENT	32
3.1. Retour historique.....	33
3.2. Sur le terrain : rapatriement hâtif, retour imposé et rôle du HCR.....	36
3.2.1. Mandat et stratégies opérationnelles.....	36
3.2.2. Mouvements de retour.....	39
4. RECONSTRUCTION	45
4.1 Retour historique.....	46
4.1.1. Séparation et réunion des aides humanitaire et développementale	47

4.1.2. UNHCR et développement.....	49
4.2. Sur le terrain : confrontation entre aide humanitaire et développement	49
4.2.1. Principes directeurs du HCR	50
4.2.2. Coopération, coordination et leadership	52
4.2.3. Projets de reconstruction contestataires.....	53
4.2.4. Hivernisation	56
4.2.5. Résolution 46/182	59
4.2.6. Retrait de l'UNHCR et transition ratée vers l'aide au développement.....	61
5. CONCLUSION	65
5.1 Perspectives historiques sur l'opération humanitaire dans le Golfe persique	65
5.2 Politique d'endiguement, havre de sécurité et migrations	68
ANNEXES	71
Annexe I. Chronologie	71
Annexe II. Carte du territoire couvert par l'UNHCR (619.4.IRQ, septembre 91)	77
Annexe III. Photographies	78
BIBLIOGRAPHIE	82

1. INTRODUCTION

Au lendemain de la guerre du Golfe (1990-1991), plus de deux millions de Kurdes migrent vers les hautes montagnes du nord de l'Irak, qui culminent à plus de 4000m d'altitude en prolongeant les monts Zagros en Iran et les monts Taurus en Turquie. Ce mouvement de masse emporte aussi près de 800 000 chiites fuyant le pays par une traversée impitoyable des marais de Mésopotamie,¹ ainsi que de nombreux Assyriens, Chaldéens et Turcomans, dans une tentative d'échapper à la répression du régime baathiste suite aux insurrections du printemps 1991. Cet exode constitue l'un des déplacements forcés les plus vastes et rapides depuis la Seconde Guerre mondiale. La crise humanitaire est telle que nombre d'agences de droits de l'homme et de migrations considèrent dès lors l'Irak comme l'un des « producteurs » majeurs de réfugiés (Chatelard 2009a).

L'intervention internationale, sanctionnée par la Résolution 688 du Conseil de sécurité en réponse à cette « crise du Golfe »², s'impose comme la première grande « opération multipolaire » post-Guerre froide, où les agences onusiennes sont propulsées sur le territoire d'un État toujours en situation de conflit armé, et opèrent sur le terrain aux côtés des forces militaires étrangères qui sont parties au conflit. Cette épreuve est sans précédent pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Nommé par le Secrétaire général de l'ONU pour agir comme coordonnateur principal de la réponse humanitaire, sa gestion du « havre de sécurité » du nord de l'Irak entraîne de nombreuses remises en question de son mandat, des transformations fondamentales dans ses stratégies opérationnelles, ainsi qu'une contestation de son autorité sur le terrain. Pour la première fois, une fraction de la souveraineté d'un État membre de l'ONU passe effectivement aux mains d'une mission d'aide humanitaire, sans le consentement du principal intéressé, tandis que le Haut Commissariat est installé en véritable régent sur un espace correspondant au Kurdistan autonome actuel. Ce 'règne *ad interim*' prend fin deux mois à peine avant l'élection du premier parlement du gouvernement régional du Kurdistan (KRG), constitué sous une zone d'exclusion aérienne maintenue par la coalition militaire de l'Opération Provide Comfort.

1.1. Problématique

¹ CICR, « Situation report no. 03/91, Appeal ref. no. 19/91, Islamic Republic of Iran : Iraqi refugees », 410.IRCS.IRQ, 22.4.1991.

² Il s'agit de l'appellation courante donnée par les agents de terrain du HCR à la situation à laquelle ils font face.

Cette étude tire profit d'un fonds d'archive récemment déclassifié et auparavant inexploité pour inscrire cette crise du Golfe dans le temps et la conjoncture. Dans quelle mesure cette ingérence dans le nord de l'Irak est-elle représentative des changements dans le système d'aide humanitaire et au développement de l'après-Guerre froide ? Quels impératifs politiques ont-ils déclenché l'intervention militaire et humanitaire, et comment ont-ils affecté les grandes stratégies opérationnelles sur le terrain ? En d'autres mots, dans quelle mesure les agents de terrain ont-ils intériorisé et réagit aux contingences caractérisant leur présence, et comment cela a-t-il affecté leur pratique de l'espace humanitaire dans le « havre de sécurité » ? Plus généralement, comment l'action de ces OI et ONG ont-elles affecté les dynamiques politiques et sociales en Irak ? Quel genre de précédent la réponse humanitaire à la crise du Golfe a-t-elle établie pour les interventions subséquentes ? L'investigation de ces questions de recherches pourrait contribuer à documenter l'efficacité, les répercussions et les implications politiques de ce type d'intervention, à l'heure où plusieurs voix appellent à la création d'un havre de sécurité en réponse à la guerre civile syrienne, et où l'insurrection de l'État islamique en Irak et au Levant provoque des centaines de milliers de déplacements forcés en Irak.

1.2. Historiographie et méthodologie

Quelques monographies notables ont été publiées sur les espaces humanitaires et les havres de sûreté des années 90. Celles-ci sont issues pour la plupart des sciences sociales et du cluster des 'études des réfugiés' plutôt que de la discipline historique. Ces travaux frayent les hautes sphères du système international : en ratissant les échanges diplomatiques, les déclarations de hauts dirigeants et les rapports officiels, ils offrent certes une analyse critique pertinente de ce type d'intervention humanitaire. Le cadre contextuel de cette étude leur doit beaucoup. Parmi ceux-là, on compte Helen Cook (1995) qui a fourni l'une des premières études indépendantes exhaustives du havre de sécurité irakien. Gil Loescher (1992 ; 1993 ; 2001), l'une des premières références en études des réfugiés et du HCR, considère nécessairement l'Irak du nord dans ses travaux sur le développement du régime international de gouvernance, de protection et d'assistance aux personnes déplacées. Katy Long (2013), par son accès privilégié aux documents classifiés du HCR, fournit de précieuses perspectives sur la stratégie opérationnelle du rapatriement et de ses caractères 'volontaire', 'sûr', 'forcé' ou 'imposé'. Hikaru Yamashita (2004), le seul autre chercheur à avoir consulté le fonds 619.4.IRQ du HCR au moment d'écrire ces lignes, a conceptualisé le 'havre de sécurité' comme une 'pratique' de 'l'espace humanitaire'. Cécile Dubernet (2001) a inclus le cas irakien dans sa théorisation de la

politique d'endiguement (*containment*) des personnes déplacées. Mark Duffield (2007 ; 2008) a élucidé les rapprochements (dans la théorie et la pratique) des concepts de sécurité et de développement durable, de secours d'urgence et d'interventions à long terme.

Pourtant, l'opération humanitaire en Irak du nord n'a jamais fait l'objet d'une perspective historique exhaustive cherchant à extraire sa signification et son importance sur les politiques de gouvernance des personnes déplacées et sur les modalités d'intervention internationale de la fin du XX^e siècle. Marrus (1988) avait déjà remarqué que malgré que le phénomène des réfugiés soit l'un des repères marquants de ce siècle, les historiens lui sont restés largement indifférents. Pour Kushner & Knox (1999), cette lacune s'explique de parce que les réfugiés s'inscrivent difficilement dans les grandes narrations de l'histoire contemporaine : ne suivant pas les patterns de migration structurels, ils sont difficiles à assimiler à l'historiographie des diasporas, et sont carrément ignorés par les partisans des histoires nationales et monoculturelles. Trop fréquemment, ils sont représentés fautivement au rythme de trois grandes métanarrations³ dans l'étude de l'humanitarisme : les organisations internationales comme objet historique exclusif, l'aide comme une fonction de l'économie globale, et la gouvernance globale de l'humanité. L'historien Johannes Paulmann (2013) enjoint à plutôt à expliquer les transformations historiques dans l'aide humanitaire par conjonctures et par contingences. C'est l'approche que je tente d'adopter ici.

Si l'argumentation de chaque chapitre se décline en un retour historique suivi d'une analyse archivistique du terrain, il ne s'agit pas simplement de plaquer un certain contexte avant de procéder avec la recherche originale. Plutôt, il s'agit d'identifier les transformations historiques pertinentes, et de cerner dans quelle mesure celles-ci ont affecté le travail quotidien des agents de terrain dans le nord de l'Irak ; autrement dit, de 'connecter' plutôt que 'd'associer' le contexte au cas d'étude. Encore moins une tentative d'isoler une quelconque « expérience des réfugiés »⁴ qui serait commune à tout 'havre de sécurité', il s'agit de comprendre les effets de la présence du havre irakien sur les personnes qui s'y retrouvent, ainsi que leur réaction à

³ J'entends 'métanarration' comme une pratique historiographique caractérisée par l'effacement de la valeur intrinsèque de tout phénomène historique au profit de sa filtration et de son remodelage à travers un argument englobant qui réinterprète la réalité dans son entièreté et à sa propre lumière. Par leur ampleur et leur inexorabilité, les *métanarrations* sont le plus souvent progressistes et téléologiques. Ce caractère rend intrinsèquement impossible une narration composée essentiellement de faits vérifiés, les lacunes étant plutôt comblées par l'idéologie et la fiction.

⁴ Cette expérience, que Keller (1975) dispose en stages distincts et immuables, et que Stein (1981) généralise et normalise en attribuant aux réfugiés une « condition » essentialiste et transhistorique, est trop réductrice et ne parviendrait pas à rendre la diversité des identités composites présentes dans le nord de l'Irak. Ces profils puisent en effet dans les situations non-exclusives et changeantes des personnes déplacées, des habitants locaux, des peshmergas, des leaders kurdes et d'autres minorités tels que les Assyriens, les Chaldéens et les Turcomans. Pour une critique de l'approche de « l'expérience des réfugiés », voir Malkki (1995).

cette expérimentation humanitaire dont ils sont en un sens les cobayes. Il ressort ainsi que les grandes stratégies opérationnelles qui régissent le contexte d'intervention internationale ne font leur chemin dans le havre de sécurité dans la mesure où elles agissent dans l'intérêt des États donateurs influents, et ne sont conséquemment pas limitées qu'au stade de débat théorique, conceptuel et philosophique au sein des agences onusiennes et non-gouvernementales. La poursuite des objectifs de politique étrangère de ces États est ainsi révélée dans leur instrumentalisation des acteurs humanitaires et développementaux afin de solutionner le « problème des réfugiés (Kushner & Knox 1999) ». Suivant le retour historique, le champ d'investigation se resserre ensuite sur le champ d'opération lui-même, c'est-à-dire sur la réalité des personnes déplacées et des expatriés réunis dans l'espace humanitaire environnant les montagnes du nord de l'Irak. C'est aux relations de pouvoir et à l'organisation sociale des acteurs internationaux déployés en réponse à l'exode kurde, ainsi qu'aux dilemmes du terrain qui compromettent les principes humanitaires fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, que s'intéresse cette étude.

Cet angle historique permet en outre d'identifier les stratégies opérationnelles les plus significatives lors de la réponse humanitaire à la Crise du Golfe, de comprendre comment elles ont été implémentées dans le havre de sécurité, et comment elles en sont sorties transformées. Ce faisant, la *Section A* présente la politique d'endiguement des personnes déplacées comme le paradigme dominant, qui fait du HCR une 'autorité locale' tentant d'exercer un contrôle sur les mouvements de population par crainte de contribuer à la déstabilisation de la région du Golfe, et plus particulièrement de la Turquie. La *Section B* établit le rapatriement comme mû par une politique de « normalisation » de la situation interprétée comme un retour à l'Irak baathiste pré-insurrectionnel. Cet objectif de mission se réalise au détriment de la sécurité, de la volonté et de la dignité des rapatriés. La *Section C* propose que les difficultés de coopération et de coordination entre les agences participantes de cette « opération multipolaire » répondant à une « crise complexe » sont principalement causées par une tension opérationnelle, politique et économique entre acteurs « humanitaires » et du « développement » ; une tension qui prend source dans les fondements même de l'aide internationale. Sur le terrain, le point de contention principal est la stratégie de la reconstruction, qui succombe au profit d'une vision plus « urgentiste » de l'opération humanitaire ; si l'on tente de pallier les insuffisances de cette coordination par la Résolution 46/182 et la création du Département des affaires humanitaires (DHA), l'aide au développement prend un coup fatal dans le nord de l'Irak, alors que les acteurs humanitaires ressortent triomphant durant la décennie à venir.

1.3. Sources d'archives

Cette analyse du terrain a pu bénéficier d'une focalisation rapprochée du champ d'investigation grâce au fonds 619.4.IRQ des archives du siège genevois de l'UNHCR, qui couvre son implication en Irak de mars 1991 à juillet 1992.⁵ Ces documents, dont la déclassification s'est achevée en novembre 2013, consistent surtout en une inventarisation chronologique des communications des travailleurs du Haut Commissariat affectés aux branches de Bagdad, d'Arbil, d'As-Sulaymānīyah, de Zhako, de Dohūk et d'al-Basra. Le lecteur est exposé à un récit à l'écriture agitée et au rythme effréné, où le rapport d'incident d'un officier, revenu sain et sauf après qu'une roquette ait frôlé son véhicule, succède celui d'un autre qui fait transiter par le QG genevois un message intime et effaré, dans lequel il tente tant bien que mal de rassurer sa famille outre-mer.

Disposées en ordre chronologique dans quelques 17 cartables contenant jusqu'à un millier de pages chacun, ces sources primaires font partie des archives du Registraire central (*Central Registry*) de l'UNHCR, qui s'étendent sur 1475 mètres dans les quartiers généraux de l'organisation à Genève. Établi en 1951, ce registraire assurait le suivi, la redistribution et l'archivage des communications du personnel du HCR qui ont transitées par les QG entre 1946 et 1995, date son abolition. La section '*619.4.IRQ : Post-War Humanitarian Assistance in Iraq*' est ouverte le 26 mars 1991. Alors que pour mars et avril (mois d'arrivée du HCR sur le terrain), on ne trouve essentiellement que des documents de planification de l'opération embryonnaire, le mois de mai marque une densification de la valeur du matériel d'archive. C'est en effet en mai qu'est établi un réseau télex et de téléphones satellites – le système de télécommunication irakien étant toujours dysfonctionnel suite aux ravages de la guerre – afin de relier les bureaux régionaux avec l'office central à Bagdad et les quartiers-généraux à Genève.

Dès lors, le contenu se compose principalement de câbles et télécopies partagés par les travailleurs de terrain et le QG genevois. Les types de documents incluent des rapports de situation hebdomadaire, de mission dans les gouvernorats, d'incidents ; de coupures et communiqués de presse ; de demandes de fonds et d'équipement et la réponse correspondante du Conseil de sécurité ; des échanges diplomatiques de haut niveau entre l'ONU et des officiels

⁵ UNHCR. Records of the Office of the Assistant High Commissioner, 1969, 1980-2001. Series 10: Missions, Fonds 619.4.IRQ. La référence est utilisée en format abrégé '619.4.IRQ'. J'ai parfois traduit ces documents, rédigés presque exclusivement en anglais, pour préserver la fluidité de l'argumentation, mais les ai parfois laissés dans leur langue originale lorsque j'ai jugé le besoin de préserver les nuances sémantiques. Dans ce dernier cas, des corrections orthographiques et grammaticales sont apportées sans l'emploi du '*sic*' afin de ne pas s'embourber dans le langage abrégé et souvent fautif qui est le propre des communications par fax rédigées en situation d'urgence.

nationaux irakiens et des autres gouvernements du Golfe persique ; des budgets et des listes des différentes organisations internationales et ONG actifs sur le terrain, ainsi que certains de leurs rapports et de leurs communications avec les missions du HCR en Irak et à Genève – ce qui permet ainsi une recherche archivistique portant sur d'autres acteurs internationaux et locaux que les seuls employés de l'agence des réfugiés ; des statistiques et données sur les flux migratoires et la distribution d'équipement et d'assistance ; des mémorandums débattant et sanctionnant les stratégies opérationnelles à adopter.

Le matériel d'archive concerne davantage les 'personnes déplacées internes' (PDI) plutôt que les 'réfugiés' au sens du droit international public. Cela s'explique évidemment de parce que nous avons affaire à des documents *irakiens* plutôt qu'*iraniens* ou *turcs* ; en effet, le mouvement de retour des réfugiés s'étant entamé dès le printemps 1991, l'essentiel de l'intervention du HCR et des autres instances onusiennes s'effectue en territoire irakien, afin de subvenir aux besoins essentiels des personnes réfugiées dans les montagnes de la frontière nord avec la Turquie pendant l'hiver, ou encore pour contribuer à la restauration des services de base du gouvernement irakiens. Ceci dit, mêmes les branches du HCR dans les pays voisins et concernés par l'afflux de réfugiés (notamment la Turquie, l'Iran, la Jordanie et l'Arabie-Saoudite) utilisent la référence 619.4.IRQ dans leurs communications, et sont donc représentés dans ce fonds.

Les 'documents irakiens' recèle ainsi une grande variété de voix – e.g. celles des agents du HCR sur le terrain, de politiciens de haut niveau au service des gouvernements du Golfe, du front kurde, des puissances alliées (États-Unis, France, Allemagne, etc.), de travailleurs internationaux issus d'autres ONG et OI (CICR, OXFAM, UNICEF, etc.), des médias... Ces opinions et informations divergentes permettent une contre-vérification 'interne' qui rend le fonds autosuffisant, c'est-à-dire qu'une lecture critique est possible par la confirmation ou l'infirmité des informations contenues dans un document par d'autres sources du même fonds. De ceci découle mon postulat selon lequel le fonds 619.4.IRQ constitue un objet d'étude en soi, et qu'il détient le potentiel d'une lecture nouvelle de l'opération humanitaire déployée suite aux insurrections du printemps 1991 en Irak.

« *He that is taken and put into prison or chains is not conquered, though overcome; for he is still an enemy.* »

- Thomas Hobbes

2. ENDIGUEMENT

La première intervention humanitaire majeure de l'après-Guerre froide a la particularité d'être pratiquée dans un espace ouvert par la zone d'exclusion aérienne d'une coalition militaire étrangère sur le territoire d'un État qu'elle vient de vaincre et avec qui elle est toujours en guerre. Si ce « havre de sécurité » (*safe haven*) sur lequel le HCR est mené à présider est acclamé par plusieurs élites occidentales comme l'augure d'une nouvelle ère de l'action humanitaire, dans laquelle les PDI pourraient se réfugier en toute sécurité dans leur propre pays en temps de conflit (UNHCR 2000), cette expérimentation houleuse projette les travailleurs du HCR autant que les personnes déplacées sous les feux croisés du gouvernement irakien (qui proteste et résiste contre ce qu'il perçoit comme une enfreinte sa souveraineté), des leaders kurdes (qui tentent de convertir la présence internationale et la médiatisation de la souffrance de leur peuple en capital politique), et les États donateurs de l'opération, pour qui le havre devrait être une zone d'endiguement des flux migratoires, dans ce cas pour assurer le retour des PDI kurdes vers les plaines de l'actuel région autonome du Kurdistan.

Cette étude avance que le havre de sécurité irakien est la première occurrence d'une politique d'endiguement (*containment policy*), qui caractérise selon Dubernet (2001) les 'espaces humanitaires sans issue' des années 90 – soit le nord de l'Iraq, la Bosnie, la Somalie et le Rwanda. Visant essentiellement à prévenir l'exode, cet 'enfermement humanitaire' (Montclos 2011) tente de contenir les migrants dans les limites de l'État en crise en les maintenant dans une zone de confinement temporaire. Les 'bénéficiaires' sont fournis en nourriture, en équipement de survie et en soins médicaux, dans l'attente de rapatriement.⁶ En ce sens, la protection humanitaire et militaire des PDI n'est pas une fin en soi, mais plutôt le moyen d'atténuer les craintes qu'ont certains pays développés des migrations internationales de masse. Le HCR, qui à l'époque tente de s'imposer comme un acteur politique majeur sur le théâtre géopolitique international, est brandi tel un fer de lance par ses états donateurs pour

⁶ À l'instar des agents de terrain déployés au nord de l'Irak, le terme « rapatriement » est utilisé dans cette étude pour caractériser le mouvement de retour des déplacés internes kurdes vers leurs résidence d'avant les insurrections du printemps 1991, et ce même le déplacement n'inclut pas le passage de frontières.

atténuer effets de la crise humanitaire causée par le refus de la Turquie d'accueillir et de reconnaître comme réfugiés les Kurdes irakiens en fuite suite à l'insurrection du printemps.

Pour John Telford (2014), le grand tournant historique qui caractérise l'opération humanitaire au sein de laquelle il a servi comme chef de bureau pour l'UNHCR, consiste en l'intensité de la coopération ouverte et assumée entre acteurs militaires et humanitaires. L'objectif de ce chapitre est retracer l'expansion du régime international de la protection et de la gouvernance des réfugiés pour expliquer comment cette association hétéroclite s'est formée et retrouvée dans le nord de l'Irak en 1991. En un premier temps, un retour historique servira à expliquer l'avènement de cette politique d'endiguement comme paradigme de l'intervention humanitaire de l'après-Guerre froide. Pourquoi les réfugiés en sont-ils venus à être considérés comme un 'problème' dont la solution de prédilection est l'endiguement dans un havre de sécurité ? Comment le HCR a-t-il été habilité à assumer le rôle de coordinateur d'une opération d'assistance humanitaire sur le territoire d'un pays en proie à un conflit armé inachevé ? Quelles sont les justifications de cette ingérence et les intérêts la sous-tendant ? Comment les PDI et les Kurdes – deux sujets auparavant ignorés par la communauté internationale – sont-ils devenus les 'bénéficiaires'⁷ d'une entreprise conjointe des militaires et des humanitaires ? Dans un deuxième temps, l'étude s'appuiera sur les archives du HCR pour élucider la manière dont cet espace humanitaire était pratiqué sur le terrain.

2.1. Retour historique

2.1.1. Le régime international des réfugiés et la montée de l'UNHCR

Le régime international de la gouvernance des réfugiés, qui s'est déployé en force durant la crise du Golfe, est une construction mue par les grands mouvements de population en Europe au début du XX^e siècle. Des événements tels que les guerres balkaniques, la chute des empires ottoman et tsariste résultent en un immense mouvement de personnes par-delà des frontières encore instables. La carte géopolitique est redessinée en États nations plus homogènes sur les plans ethnique et religieux, où s'imposent les concepts de 'nationalité' et de 'citoyenneté' qui déterminent l'appartenance de chaque individu à un territoire d'origine. Ce sont ces développements historiques qui ont débouché sur la théorie influente de Zolberg (1983) sur la

⁷ Ce terme chargé ne peut être employé que pour exprimer la perspective des acteurs humanitaires et de leurs sponsors, puisqu'elle oblitère de nombreux aspects qui ne sont pas au 'bénéfice' de la population assistée, e.g. les contrôles migratoires, l'entrave à la reconstruction...

formation des nouveaux États comme d'un processus générateur de réfugiés. Dans ce nouvel ordre mondial, les réfugiés deviennent ainsi des étrangers et sont une source de tension entre des États, plusieurs clamant ne pouvoir être en mesure de soutenir ce flux. Alors que des mesures de contrôle migratoire apparaissent, des centaines de milliers d'individus sont piégés dans un cycle d'entrée illégale, d'existence clandestine et d'expulsion (Loescher 1993). Dans les mots du pionnier des études des réfugiés John Hope, « *The fluidity of population, which before the First World War, both prevented refugee movements and facilitated their solution, has been succeeded by a rigidity of which passport systems, alien registration and restriction rules are symbolic.* (cité dans Kushner & Knox 1999 : 9) » Au temps où les enjeux de migrations sont politisés et internationalisés, l'Europe passe malgré elle de base d'expansion coloniale à terre d'accueil.

La période d'entre-guerre voit le développement de normes légales sur la protection des réfugiés, et l'inscription de ces derniers comme catégorie spécifique de migrants dans les lois municipales et dans le droit international. Le 'passeport Nansen' est l'une des premières initiatives allant en ce sens, puisqu'il constitue un document légal offert aux réfugiés pour leur octroyer un statut reconnaissable. Selon Loescher (1993), ces vingt années de coopération internationale mènent à l'émergence d'un régime qui inclut la relocalisation des réfugiés, des opportunités d'emploi et d'émigration et une assistance humanitaire qu'on lie volontiers avec le développement économique,⁸ ainsi qu'à l'idée que les réfugiés constituent des victimes de violations des droits humains et envers lesquels le monde a une responsabilité spéciale. Limitée par un climat de restrictionnisme exacerbé par la dépression économique et un chômage massif, ces expériences jettent néanmoins les fondations sur lesquelles s'érige le régime des réfugiés de l'après-guerre. En 1951, l'année de l'adoption de la Convention du 28 juillet relative au statut des réfugiés, est créée une organisation temporaire dont le mandat de trois ans continue d'être renouvelé à ce jour : le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Aux débuts de la Guerre froide, le HCR s'impose graduellement comme acteur significatif sur la scène internationale. Son premier Haut Commissaire G. V. van Heuven Goedhart est en mauvais terme avec la première puissance occidentale, qui préfère financer ses propres initiatives telles l'International Refugee Organization (IRO)⁹ et les agences onusiennes dont il est

⁸ Cette relation entre les secours d'urgence et le développement, qui remonte beaucoup plus loin qu'aux tentatives de 'faire le pont' des dernières décennies, sera abordée dans la section 'Reconstruction'.

⁹ Créé en 1948, l'IRO a comme mandat initial la relocalisation des personnes déplacées par la Seconde Guerre mondiale. Suite au Coup de Prague, sa portée s'étend aux exilés issus de régimes communistes d'Europe de l'est, ceci afin de faciliter les flux de populations depuis l'est soviétique.

le principal donateur.¹⁰ Le virement se produit en 1955 lorsque les États-Unis, assumant que le HCR pourrait contribuer à sa lutte contre le communisme, dépose son premier don annuel de USD 500 000 et encourage d'autres États à faire de même. Les réfugiés sont exploités par les deux superpuissances pour des activités d'espionnage, ou encore comme arguments idéologiques (*les réfugiés du Second monde « votent avec leurs pieds » en migrant vers l'asile libéral de l'Ouest*), tandis que les camps sont utilisés comme bases de recrutement de combattants (Lischer 2005). La première instrumentalisation réussie du HCR par ses grands donateurs survient durant la Révolution hongroise de 1956. Le HCR montre qu'il est la seule organisation habilitée à répondre aux grands mouvements de réfugiés, et devient ainsi le pivot du régime de l'après-Seconde Guerre mondiale. Dès lors, l'agence n'est plus confinée à un axe est-ouest, mais occupe une place préminente dans une nouvelle stratégie onusienne orientée nord-sud et selon laquelle le HCR est mandatée à agir lorsqu'un problème de réfugié survient hors d'Europe (Loescher 1993).

Cet élan expansionniste s'intensifie davantage lorsque le Prince Sadruddin Aga Khan succède Felix Schnyder au poste de Haut Commissaire en 1965. Le contexte des années 70 lui est favorable : l'occurrence quasi-simultanée de la guerre du Biafra, de tremblements de terre ravageurs au Pérou, et le cyclone de Bhola au Pakistan (qui débouche sur la guerre civile et l'exode), suscite une mobilisation massive de l'attention internationale. Parallèlement, le Président Richard Nixon oriente sa politique étrangère et ses 'engagements de sécurité' (*'security commitments'*) par-delà l'Europe et envers les réfugiés, qui sont maintenant perçus comme un problème global. Le premier bénéficiaire de cette attention accrue est le HCR, dont le budget pour les projets d'assistance aux réfugiés atteint US 69 millions \$ en 1975. Cette période de croissance faste pour l'agence des réfugiés est due d'une part au leadership d'Aga Khan et à sa compétitivité féroce envers les organisations rivales, ainsi qu'à l'adaptabilité du HCR – qui s'accorde aux besoins des gouvernements donateurs en mettant par exemple l'accent sur l'assistance humanitaire aux réfugiés, manne lucrative par excellence, au détriment de la protection légale (Loescher 2001). Durant cette décennie, la magnitude des crises de réfugiés demandent la participation de tout le système onusien. Le nombre estimé de réfugiés sur l'échelle planétaire passe de 2.8 millions en 1976 à 8.2 millions en 1980, puis à 18 millions fin 1992, auxquels s'ajoutent plus de 20 millions de PDI (Loescher 1993). Suite aux demandes répétées du Secrétaire général des Nations unies Kurt Waldheim, le HCR assume le rôle de

¹⁰ Entre 1942 et 1955, les États-Unis offrent US 150 millions \$ à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés dans le Proche-Orient (UNRWA) et 75 millions \$ à l'Office de reconstruction des Nations unies pour la Corée (UNKRA), alors que le HCR, privé des contributions étatsuniennes, peine à amasser 3 millions \$.

coordonnateur principal de plusieurs programmes humanitaires et de réhabilitation. Par la Résolution 3454 de décembre 1975, l'Assemblée générale de l'ONU « Réaffirme le caractère éminemment humanitaire des activités du Haut Commissaire pour le bénéfice des réfugiés et *des personnes déplacées*. (préambule 3, mon emphase) ». Il s'agit là d'une première mention de l'existence des PDI dans un instrument légal, ce que le HCR interprète comme une expansion la base des bénéficiaires. Tandis que cette expansion légale ouvre le champ opérationnel du HCR, le Prince Sadruddin parvient à étendre sa présence à pratiquement toutes les régions du monde, tout en développant un degré de crédibilité sans précédent. Cet accroissement de l'influence de l'agence des réfugiés s'accompagne cependant d'un coût élevé pour son indépendance politique, qui s'effrite encore davantage durant la dernière décennie du XX^e alors que les grands donateurs ne se contentent plus d'accorder l'action de l'organisation à leurs intérêts de politique étrangère, mais l'accompagnent maintenant sur le terrain pour œuvrer à des objectifs conjoints.

Le mandat de la diplomate et universitaire japonaise Sadako Ogata, élue Haute Commissaire en 1990, s'ouvre sur une décennie où l'endiguement devient un paradigme de l'action humanitaire, de par les efforts déployés pour prévenir la survenance des grands mouvements de population hors des frontières étatiques. La chute de l'URSS – qui était demeuré hermétique à toute intervention extérieure et qui n'avait pas signé la Convention de 1951 – ouvre un nouvel espace d'intervention pour le HCR qui développe une approche compréhensive qui inclut non seulement les secours directs, mais aussi le relèvement des structures locales, ceci afin de rendre les terrains d'interventions habitables et de prévenir ainsi des déplacements subséquents (Loescher 2001). L'aide humanitaire est alors utilisée par les États comme substitut, ou encore comme accessoire, aux interventions politiques et militaires. Auparavant habitué d'opérer dans des environnements relativement sécuritaires dans les pays d'asile, le HCR est maintenant projeté dans des zones où le conflit armé est encore actif.

C'est dans ce contexte qu'émerge le régime de protection et d'assistance des PDI, qui sont le principal groupe de « bénéficiaires » concernés par le havre de sécurité irakien. L'enjeu devient si important à l'ONU que le poste de Représentant du Secrétaire général de l'ONU pour les PDI est créé et offert au diplomate soudanais Francis Deng. Malgré la crainte omniprésente présente au sein du HCR selon laquelle ce nouveau type de bénéficiaire minerait le mandat traditionnel et les ressources de l'organisation, Ogata se montre enthousiaste envers ce qu'elle perçoit comme un moyen de lutter contre la passivité de l'organisation face aux déplacements (i.e. attendre que les réfugiés aient traversé une frontière pour intervenir), ainsi que d'étendre

encore son mandat. Bientôt, à la liste des bénéficiaires s'ajoute une foule d'appellations incluant les « populations affectées par la guerre », les « victimes d'expulsions de masse », les « rapatriés » (*returnees*). Les critiques internes comme quoi une telle extension des bénéficiaires mènerait à un accroissement trop grand des crises pour ce que les capacités du HCR lui permettraient de couvrir, s'avèrent fondées : outre l'Irak et la Bosnie, les opérations d'assistance aux PDI trouveront bien peu de ressources et de donateurs.

2.1.2. La communauté internationale et les Kurdes

Si le régime de protection et d'assistance des PDI n'est pas une constante ni une innovation bien établie dans la dernière décennie du XX^e siècle, pourquoi les Kurdes irakiens, longtemps ignorés, sont-ils soudain l'objet d'une mobilisation médiatique, humanitaire, militaire et politique internationale ? Cet examen de l'attitude de la communauté internationale face au peuple kurde sert à montrer que l'implémentation d'un havre de sécurité du nord de l'Irak s'explique principalement de par le refus de la Turquie d'ouvrir ses frontières, ainsi que de l'affaiblissement de la politique d'asile.

Tanguant au rythme des rêves de Saddam Hussein de rebâtir la 'grande Babylone', ceux de l'Iran d'une république chiite, ceux de la Turquie d'un État moderne homogène et ceux de la Syrie d'une stabilité assurée par le régime autoritaire d'un parti unique, les Kurdes sont cernés au sein de quatre pays (avec l'Iran) qui n'ont aucune intention d'encourager les velléités séparatistes que la communauté internationale a abandonné après la signature du Traité de Lausanne en 1923. Les déportations de masse et la relocalisation de la population servant à affirmer le contrôle étatique et à supprimer la rébellion sont des phénomènes récurrents du XX^e siècle (Kushner & Knox 1999), et les Kurdes en ont reçu leur large part. Sans accès à la mer, ils tendent à chercher du support chez les pays voisins, mais ne trouvent généralement d'oreilles attentives que lorsqu'ils peuvent être utilisés pour déstabiliser un État adverse. Durant la guerre Iran-Irak, les Kurdes des deux pays belligérants reçoivent des armes et un soutien militaire de l'ennemi dans l'espoir que leur lutte armée domestique affaiblira le régime à vaincre (Kushner & Knox 1999). Bagdad réplique par une répression sanglante : Middle East Watch et Human Rights Watch estiment que plus de 180 000 civils kurdes ont péri sous les armes chimiques et conventionnelles (HRW 2013) des quelques 70 000 militaires déployés (Olson 1998). Alors que Saddam Hussein justifie la campagne Anfal comme un impératif de la guerre Iran-Irak, l'ONU

débat de la réponse à adopter, mais ne trouve aucun motif d'intervention malgré les appels des leaders kurdes et leur dénonciation du massacre génocidaire des leurs.

Jusqu'à ce que la Turquie exprime ses inquiétudes face à l'exode des Kurdes irakiens (qui deviennent celle de l'OTAN, soucieuse de maintenir ses bases aériennes à Incirlik ; Çanci & Şen 2011 ; UNHCR 2000), ni même les États-Unis ne se soucie du sort de cette minorité.¹¹ À deux reprises en août 1990 et février 1991, Jalal Talabani – alors chef de l'Union patriotique kurde (UPK), l'une des deux forces politiques principales du nord de l'Irak avec le Parti démocratique kurde (PDK) – et les délégations kurdes ne sont reçues à Washington que par des fonctionnaires gouvernementaux de peu d'influence et de responsabilités, et ce malgré l'offre de Talabani d'envoyer 10 000 peshmergas pour combattre au Kuwait contre l'armée irakienne (Shareef 2014). Le discours du président Bush du 15 février, qui appelle le peuple irakien à forcer Saddam Hussein à renoncer au pouvoir, doit être compris comme un appel à une expulsion 'propre' du dictateur plutôt qu'un renversement du régime impliquant l'opposition irakienne (Shareef 2014). Alors que la répression de la rébellion du printemps 1991 provoque la fuite de deux millions de personnes au nord (et que 100 000 Kurdes et Turcomans sont capturés et torturés ; Zubier 2004), la Maison Blanche maintient son désengagement.

2.2. La conception du 'havre de sécurité'

2.2.1. Émergence de l'idée

Qu'est-ce qui fait que l'insurrection du printemps 1991 en vient à provoquer une telle réaction internationale, alors que la persécution des Kurdes s'était auparavant exercée avec impunité ? D'ores et déjà la Turquie, qui vient de recevoir des centaines de milliers de Kurdes irakiens durant la guerre Iran-Irak, refuse de laisser pénétrer cet afflux massif qui renforcerait les rangs séparatistes de sa propre minorité kurde et déstabiliserait le pays. Elle nie leur statut légal de réfugiés, ce qui obstrue d'ailleurs le mandat de protection du HCR. Le pays ne peut cependant sceller complètement ses frontières, et 450 000 Kurdes restent coincés dans les montagnes côté turc, 250 000 côté irakien, sans protection physique ou légale (Cook 2005). Plusieurs dizaines de milliers de personnes succombent avant que ne s'achemine l'aide humanitaire

¹¹ Les Kurdes avaient certes été utilisés comme pions de la Guerre froide, recevant armes et matériel par le biais de la CIA. Mais ces largesses ne duraient qu'aussi longtemps que les États-Unis aliénaient effectivement l'Irak, et cessaient par exemple lorsque la première puissance avait besoin du pays de son côté pour les négociations concernant Israël et la Palestine, ou pour contrer l'Iran révolutionnaire (Shareef 2014).

(Telford 2014). Mais malgré de nombreux cas de refoulement,¹² la Turquie ne peut pousser ses violations des droits de l'homme jusqu'à mettre en péril sa candidature à la Communauté européenne. De son côté, l'Europe reconnaît l'influence accrue acquise par la Turquie depuis la fin de la Guerre froide, et perçoit cette candidature comme une manière d'endiguer le radicalisme islamiste. Alors que des images du fardeau kurde sont relayées au niveau planétaire au cours de cette guerre qui est la première à être télédiffusée en direct, les leaders occidentaux se sentent le besoin d'intervenir en faveur d'Ankara (Loescher 2001).

Quelle forme doit prendre cette intervention ? Certainement pas en offrant l'asile sur le sol occidental. Les années 70 et 80 avaient été le théâtre de mouvements migratoires massifs vers les portes des pays prospères de l'Ouest : alors que l'évolution des technologies du transport et la mondialisation de l'économie stimule un afflux de réfugiés et autres migrants vers les pays développés, ceux-ci renforcent les restrictions sur leurs politiques d'asiles et d'immigration. De son côté, la Turquie tend à ne pas reconnaître d'autres demandeurs d'asiles que les Européens, malgré qu'elle ait signé la Convention de 1951 (Cook 1995). Dans la 'forteresse Europe', l'immigration est considérée comme de plus en plus indésirable ; l'asile est sujette à des règles plus strictes et à des abus justifiés par un discours de sécurité qui rend plus aigu un imaginaire global du Soi et de l'Autre (Dauvergne 2014). Traditionnellement les principaux supporters du régime international des réfugiés, les gouvernements occidentaux détiennent maintenant les demandeurs d'asile dans les aéroports ou à proximité, appliquent des sanctions aux compagnies aériennes qui transportent des demandeurs d'asile, interprètent les conventions portant sur les droits des réfugiés de manière plus restrictive, et introduisent des politiques conçues spécifiquement contre les demandeurs d'asile et qualifiée candidement de « *human deterrence* » (Loescher 1993). Dans les années 90, les réfugiés sont vus davantage sous la loupe de la politique étrangère des pays développés (i.e. comme un risque d'instabilité politique et économique) que par celle des principes humanitaires. Si les demandes d'asile sont en hautes, le nombre de celles qui sont effectivement accordées est infime. La plupart des réfugiés se retrouvent dans les pays voisins, qui ne sont pas nécessairement plus prompts à accorder asile ou protection (Kushner & Knox 1991).

L'hostilité et le cynisme du gouvernement britannique semble d'un intérêt particulier, puisque le havre de sécurité irakien est notamment issu d'une demande de son Premier ministre au Parlement européen. Malgré un afflux de Turcs dédoublés à la fin des années 80, le

¹² Par exemple, 40 réfugiés sont refoulés au camp de Haj le 23 juin 1991 (Inter-agency relief committee, « Ninth Meeting (23 June 1991) », 619.4.IRQ) ; 39 autres sont refoulés du camp de Tatvan le 1^{er} août 1991 (Rapport retiré en vertu du *Donor's Deed of Gift*, 619.4.IRQ, 1.8.1991).

Royaume-Uni considère la grande majorité des demandeurs d'asile comme des migrants économiques et refuse de les désigner en tant que Kurdes. Le suicide de Siho Iyigüven provoque certes un élan de sympathie publique (telles une manifestation d'environ 2000 personnes à Whitehall et la formation de groupes de soutien pour les demandeurs d'asile), mais la position officielle de Westminster demeure celle-ci : « *Governments efforts [remain] centred on containing the people within the Middle East.*¹³ » Quelques MP britanniques individuels élèvent certes leur voix lorsque John Major succède à Margaret Thatcher, allant jusqu'à parler de la répression de l'insurrection kurde comme d'un 'génocide' ; mais ceux-là ne demandent pas un assouplissement de l'octroi d'asile, mais concentrent toutes leur sortie sur la situation en Irak, et non au Royaume-Uni, et sur le problème humanitaire causé par la Turquie et affectant celle-ci.¹⁴

Alors que l'asile n'est pas une option, et que la situation de sécurité en Irak rend le rapatriement carrément impensable, des leaders politiques se tournent vers l'idée d'une zone d'endiguement où une coopération militaire et humanitaire internationale permettrait de freiner le mouvement migratoire et d'assurer la survie d'une population jusqu'à ce que la situation soit jugée suffisamment sécuritaire pour permettre le retour. Le Président turc Turgut Özal est le premier à proposer la « création d'une zone de protection pour les Kurdes, dont l'inviolabilité serait garantie par une armée de la coalition » actuellement en guerre avec l'Irak (Bozarslan 1991 : 10). Le projet de havre de sécurité apparaît donc comme un compromis que le Premier ministre britannique John Major présente le 8 avril à la CEE. L'idée est endossée par l'Europe et le Conseil de sécurité, puis par les États-Unis qui annoncent le 16 avril la création d'un havre où la sécurité serait assurée par une *Combined Task Force* composée essentiellement des armées française, britannique et étatsunienne. Deux jours plus tard, le Parlement européen adopte la « Recommandation 1150 sur la situation de la population kurde irakienne et d'autres minorités persécutées » condamnant le comportement génocidaire du régime de Saddam Hussein et approuvant la création de zones protégées temporaires pour les PDI.¹⁵

¹³ Peter Lloyd (*Home Secretary* du gouvernement britannique), 22.4.1991, cité dans Kushner & Knox 1999 : 354.

¹⁴ [n/a], « British MP says condition worsening for Iraqi Kurdish refugees », 619.4.IRQ, novembre 1991. Voir aussi Kushner & Knox 1999.

¹⁵ Les Kurdes comptent en effet plusieurs alliés influents en Europe occidentale, telle Danielle Mitterand, dont la Fondation France Liberté sera intensément concernée par la crise humanitaire dans le nord de l'Irak. (C.f. Lettre de Danielle Mitterand au Prince Sadruddin, Paris, 619.4.IRQ, 29.10.1992.)

2.2.2. Concepts et théories

Pourquoi cette stratégie surgit-elle à cette époque ? Si les Conventions de Genève prévoient l'établissement de zones « neutres », « de sécurité » et « démilitarisées »,¹⁶ aucune ne prévoit l'établissement de cet espace humanitaire où le recours à la force est impartial, c'est-à-dire qu'il s'emploie contre tout aéronef pénétrant la zone d'exclusion aérienne ou, dans le cas des gardes onusiens, contre quiconque s'en prendrait aux travailleurs humanitaires et à leur matériel. Jusqu'à la fin des années 80, le *safe haven* était utilisé conceptuellement pour décrire la protection offerte par les pays industrialisés d'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du nord aux migrants incapables de prouver leur statut de réfugié, mais dont le rapatriement est tout de même considéré par les pays d'accueil comme risqué. L'entrée dans ces havres sûrs se faisait sur une base discrétionnaire et *ad hoc* et n'incluait pas nécessairement l'octroi d'un statut formel ni de permis de résidence, créant ainsi une population flottante de citoyens de seconde classe tolérés temporairement plutôt qu'accueillis (Gallagher, Dennis, Susan Forbes Martin & Patricia Weiss-Fagen (1989). À la fin de la Guerre froide, le rôle international joué par les Nations Unies prend une expansion significative, tandis qu'émerge le régime international des déplacés internes.¹⁷ C'est ainsi qu'il devient envisageable de contenir les personnes déplacées avant même leur départ de leur pays d'origine. Au havre de sécurité du nord de l'Iraq s'ensuit, au cours des années 90, les « zones de sécurité » en Bosnie (1993-1995) et la « zone humanitaire sûre » au Rwanda (1994).

Conceptuellement, le 'havre de sécurité' peut être compris comme un 'espace humanitaire', c'est-à-dire qu'il est inscrit sur un territoire géographiquement mesurable – ici, le sol irakien au nord du 36^e parallèle. Lorsqu'un 'espace' est utilisé pour décrire une activité humaine, son existence n'est pas objective, mais consiste en la somme des actions visant sa création (ici : par une opération militaire) et son maintien (ici : par des acteurs internationaux). Par leur caractère constamment répété et réaffirmé de manière intelligible et communicable, ces actions constituent une 'pratique'. On arrive ainsi à une 'pratique de l'espace humanitaire' où les actions en question sont justifiées par le respect de certaines conditions incluant la protection et

¹⁶ C.f. Convention (I) de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, art. 1 ; Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 14-15 ; _Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, art. 60.

¹⁷ Voir aussi : Ghosh (1994) ; Arulanantham (2000) ; Dubernet (2001).

le maintien de la vie des personnes déplacées et des habitants situés dans cet espace. Yamashita (2004), qui a théorisé le havre sécurité selon les termes ci-haut, propose de caractériser un espace humanitaire selon trois aspects : sa source d'autorité, sa compatibilité avec la pratique de l'espace souverain, et les moyens par lesquelles la sécurité y est assurée. C'est en investiguant ces caractéristiques par le biais du fonds 619.4.IRQ que le reste de ce chapitre tentera de cerner les traits distinctifs du havre de sécurité du nord de l'Irak.

2.2.3 Implémentation de l'opération

Le havre de sécurité tire initialement sa source d'autorité de la Résolution 688 du Conseil de sécurité (5 avril 1991), adoptée après que la Turquie et l'Iran aient tous deux saisi le Président du Conseil de sécurité en attirant son attention sur la « menace à la paix et la sécurité » que constituent les kurdes irakiens déplacés. Le Conseil de sécurité demande l'arrêt immédiat de la répression de la population civile irakienne par son gouvernement, et insiste pour que l'Irak permette « l'accès immédiat des organisations internationales humanitaires à tous ceux en besoin d'assistance dans toutes les régions de l'Irak » mais « en particulier à la population kurde » et « rende disponible toutes les installations nécessaires pour leurs opérations », et en appelle aux États membres et aux organisations humanitaires pour qu'ils contribuent aux efforts de secours humanitaires.¹⁸ L'insistance ostensible sur la souffrance et le besoin humanitaire ne voile qu'imparfaitement l'objectif premier de l'opération qui demeure la stabilisation de la région du Golfe face à l'exode kurde (Cook 1995). Si la Résolution ne recommande aucune stratégie opérationnelle particulière et ne prescrit pas le recours à la force, elle est néanmoins utilisée par les États de la coalition comme l'instrument justificatif principal de l'intervention militaire et humanitaire dans le nord de l'Irak.

De son côté, le régime de Saddam Hussein s'oppose à la Résolution et tente de dissuader toute intervention étrangère, qu'il considère comme une interférence dans cette affaire interne que constitue la révolte kurde. Yamashita (2004) a bien documenté les craintes des élites politiques occidentales, lors des débats entourant la Résolution 688 du Conseil de sécurité et l'élaboration des projets de havre de sécurité, que l'intervention humanitaire ait comme effet collatéral d'encourager et d'assister l'indépendantisme kurde. L'article 2(7) de la Charte des nations unies décourage effectivement toute ingérence dans les affaires internes d'un autre État membre. Comment la communauté internationale a-t-elle pu sanctionner une telle violation de la souveraineté irakienne ? Pour les États-Unis, l'avantage est clair : comme durant la Guerre froide, soutenir les Kurdes revient à déstabiliser Bagdad, de contenir Saddam Hussein en tant que puissance régionale et de le forcer à se replier vers le sud du pays (Bozarslan 1991), sans pourtant encourager volontairement la sécession du Kurdistan ou de considérer le Front kurde comme différencié du reste de l'opposition irakienne (Shareef 2014). L'intervention internationale est ainsi plus intéressante, pour les États-Unis, qu'en Bosnie où les

¹⁸ CSNU S/1991/688. Letter dated 4 April 1991 from the Chargé d'affaires A.I. of the permanent mission of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council (5 avril 1991).

risques de pertes humaines et de s'immiscer dans le processus de 'balkanisation' est plus grand, ou qu'en Serbie qui n'est pas considéré comme une partie belligérante par l'ONU. L'Irak au contraire, est l'ennemi vaincu et n'est pas en mesure de bloquer une telle interférence (Loescher 2001; Troyon-Borgeaud 2014). « *There is no authority in north Iraq* », affirme le Premier ministre Ahmet Mesut Yilmaz pour justifier la zone tampon de 5km établie par l'armée turque, qui s'y avance dès lors pour bombarder villages et autres sites contenant supposément des éléments du PKK (Cook 1995 : 50).

La Résolution 688 est le premier cas où les Nations unies insistent sur le droit d'intervention dans les internes d'un État souverain (McDowall 1996), où une force internationale est mobilisée pour protéger une population kurde (Olson 1998), et où « l'ingérence humanitaire, prônée jusque-là par les ONG seules, a pu dépasser la notion de 'l'accès aux victimes' pour se doter d'une légitimation internationale (Bozarslan 1991) ». Ceci, afin d'atténuer le problème humanitaire causé par la fermeture des frontières turques. « *This is the context of the HCR which started off with a very narrow mandate, before being given one hell of a job* », illustre Telford (2014) pour expliquer comment la crise humanitaire ait pu pourrir dans les montagnes en fin-mars et début-avril avant que les acteurs militaires et humanitaires ne s'amènent en vertu de la Résolution 688, et conséquemment avant la réaction de la Turquie auprès du Conseil de sécurité. Selon Telford, le mandat du HCR dans le nord de l'Irak provient essentiellement de la Résolution 688, qui lui confère soudainement des capacités renforcées pour faire face à la crise. L'objectif opérationnel imposé par le Conseil de Sécurité est de stabiliser le nord de l'Irak – et non le pays entier. En effet, suivant cette logique, cette opération humanitaire n'a pu être motivée uniquement par le principe d'humanité : les centaines de milliers de personnes qui ont périés sous les sanctions imposées par la communauté internationale en Irak en attestent.

L'installation et l'administration des camps de réfugiés échoient initialement aux troupes étrangères mobilisées à cet effet sur les zones frontalières dans le cadre de l'Opération Provide Comfort (OPC, 1991-1996), conçue pour fournir une aide humanitaire aux populations kurdes déplacées suite à la guerre du Golfe. On mobilise à cet effet 5000 soldats pour les États-Unis, 2000 pour le Royaume-Uni ainsi que pour la France, et environ 1000 pour l'Italie, le Pays-Bas et la Turquie. L'opération comporte une zone d'exclusion aérienne maintenue dès le 7 avril 1991 par la US Air Force au nord du 36^e parallèle à partir de la base aérienne d'Incirlik. Après qu'un déploiement de 20 000 militaires étatsuniens sous le commandement du Général Jay Gardner ait repoussé l'armée irakienne vers le sud, la construction de six camps destinés à abriter

60 000 à 65 000 personnes chacun commence le 20 avril. En date du 29 avril, les avions et hélicoptères de la Combined Task Force ont lâché 10 000 tonnes métriques de vivres et matériels sur les zones accessibles par les airs, grâce à USD 625 millions \$ fournis par une trentaine de pays. Bagdad dénonce le plan comme « une attaque sérieuse, sans fondement et injustifiable sur la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak. » (Cook 1995 : 50) » L'ancien Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan, en sa qualité de Délégué exécutif du Secrétaire-général pour le Programme humanitaire de l'ONU pour l'Irak, le Kuwait et les aires frontalières Iraq-Turquie et Iraq-Iran, annonce le début officiel des opérations onusiennes le 1^{er} mai par l'installation d'un centre humanitaire à Zakho, avec des antennes à Erbil, Sulaymaniya, Dahûk, Mossoul et Basra. Les forces de l'OTAN, qui culminent durant ce mois à 20-22 000 militaires en mai 1991, complètent leur retrait le 15 juillet pour laisser la situation entre les mains du personnel onusien, avec le HCR comme première agence coordonnatrice (Yamashita 2004). D'après Cook (1995), l'opération de secours des forces militaires était mal organisée et coordonnée, et les largages aériens étaient une manière ni adéquate ni sécuritaire de livrer la marchandise. Pour Shareef (2014), l'OPC est davantage d'une démonstration de force que d'un effort humanitaire.

2.3. Sur le terrain : sources d'autorité, impact politique et dynamiques entre acteurs

Lorsqu'arrive le temps pour les acteurs humanitaires internationaux d'assumer le contrôle du havre de sécurité, le consentement du gouvernement irakien est considéré comme essentiel. Dès lors, la présence internationale ne tire plus sa source d'autorité de la Résolution 688, mais plutôt par le Mémoire d'entente entre l'ONU et la République d'Irak signé le 18 avril 1991. Même après la signature de l'entente, le Ministre des affaires étrangères réitère l'opposition de son gouvernement :

*The objective of this operation has been stated to be the establishment in Iraqi territory of centres for assisting displaced Iraqi citizens in Turkey. You are also aware that the Government of Iraq is opposed to this measure, since it would constitute a serious, unjustifiable and unfounded attack on the sovereignty and territorial integrity of Iraq.*¹⁹

¹⁹ « Letter dated 21 April 1991 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General », 619.4.IRQ.

Or le Ministre accepte tacitement la présence du HCR en le sommant de prendre le contrôle des opérations à la coalition militaire étrangère. Le 10 mai, l'Ambassadeur irakien Riyad Al-Khaissi confirme l'engagement du gouvernement envers le MOU et ses trois piliers : la présence onusienne « partout où elle est demandée », la condition de sécurité absolue pour les rapatriés, et un secours humanitaire d'urgence de grande envergure.²⁰

Même si le consentement de l'État irakien est momentanément acquis, le havre de sécurité demeure incompatible avec la pratique de l'espace souverain. Son existence même présuppose une délégitimation de la souveraineté Étatique et son remplacement par une autre forme de souveraineté exercée par la communauté internationale, par le biais de la mission humanitaire. Cette ingérence humanitaire est justifiée par le Représentant spécial du Secrétaire-Général de l'ONU sur les PDI Francis Deng (1995) comme une intervention rendue nécessaire par l'échec d'un gouvernement à s'acquitter de sa responsabilité d'assurer un certain niveau de protection et de répondre aux besoins de base de son peuple. Si le havre de sécurité est compatible avec les arrangements territoriaux existants – en ce qu'il se superpose sur le territoire irakien sans en prendre possession – il empêche les autorités irakiennes d'exercer leur autorité à l'intérieur de ses limites. Le jour même de la signature du Mémorandum d'entente, des officiers alliés menés par John Shalikashvili, le commandant Étatsunien de l'Opération Provide Comfort, rencontrent une délégation d'officiers irakiens avec à leur tête le Brigadier-Général Nushwan Danoun. De suite, le représentant irakien abandonne la ville nordique de Zakho et ordonne le retrait des troupes dans un rayon d'une cinquantaine de kilomètres autour du périmètre de l'espace humanitaire. Des montagnes du nord de l'Irak où elle était assignée, Brigitte Troyon-Borgeaud (2014) dit que « Bagdad n'avait pas d'emprise, n'avait pas d'autorité ; c'était une zone d'exclusion [aérienne sous laquelle] il n'y avait que des ruines. » Le reste de ce chapitre cherche à identifier les sources d'autorité effectives dans le havre de sécurité, et de comprendre les dynamiques de leurs interactions et confrontations.

2.3.1 Présence militaire étrangère

Dans la pratique, l'autorité dans le nord de l'Irak est initialement exercée par la Combined Task Force. « *Northern Iraq was basically controlled by the military. Authority was shared among Americans, the British, the Italians, etc., and each of which had their political and intelligence*

²⁰ Nicholas Morris, « Amnesty and other developments », 619.4.IRQ, 10.5.1991.

wings, but also their humanitarian wing. » (Telford 2014) Pour cet agent senior, cette opération illustre un pattern qui prévaut à ce jour : la réponse humanitaire devenue part intégrale de la géopolitique mondiale par sa collaboration avec les forces militaires. Telford invite à considérer les opérations subséquentes – en Somalie, en ex-Yougoslavie et au Rwanda – comme une seule séquence : « *All of those can be tracked as post-Cold War paradigm where humanitarian issues became an integral part of geopolitical strategy. [...] And the donors became much more present through their military. (ibid.)* » Pour nombre d'ONG, une présence armée est éthiquement et philosophiquement opposée à l'entreprise humanitaire (Lischer 2005). La présence continue de coordination militaire exerce effectivement une pression sur le travail des humanitaires, qui côtoient les ailes 'humanitaires' des armées étrangères. Les Royal Marines protègent ainsi le travail de l'Official Development Assistance (ODA) tandis que les militaires français coopèrent avec différentes équipes médicales belges et françaises. Avant le retrait militaire, bien peu d'ONG peuvent opérer dans les secteurs étatsuniens « où les camps absorbent l'essentiel de l'attention internationale », les crédits médiatiques demeurant la prérogative de l'OPC.²¹

Concernant l'impact politique de l'action humanitaire des armées étrangères sur le terrain, les forces de la coalition appliquent une pression (qualifiée de de « *forceful incitation* » par les agents du HCR à Zakho M. Assadullah et P. Goldbert²²) sur les leaders kurdes, principalement en vue du retour hâtif des personnes déplacées et d'une accélération du processus de résolution du conflit entre l'Irak et ses Kurdes. Les forces armées ouvrent ainsi le chemin à l'intervention humanitaire. « *It couldn't have happened otherwise, Iraqi forces would not have accepted that level of operations on behalf of the Kurds.* (Telford 2014) » Or, les agents du HCR tels qu'Emery Brusset apprécient la présence de l'armée étatsunienne : « *Most of the UNHCR's attention had been concentrated on the American sector, and the close collaboration achieved here was an asset for our work, compared to the multiplicity of actors posing the many challenges faced in Zakho.*²³ » La transition des opérations humanitaires de la coalition militaire vers les agences sur le terrain est officialisée par une rencontre entre Nicholas Morris (HCR), le Colonel de Pas, David Navarro et le Brigadier Keeling le 7 juin 1991.²⁴

²¹ Emery Brusset, « Mission Report », 619.4.IRQ, 31.7.1991.

²² M. Assadullah & P. Golbert, "Field Report of Mobile Team I, UNHCR Field Office Zakho", 619.4.IRQ, 7.7.1991.

²³ Emery Brusset, « Mission Report », 619.4.IRQ, 31.7.1991. La pointe envoyée aux ONG de Zakho est un indice de la coopération difficile entre agences sur le terrain, sur laquelle nous reviendrons dans la *Section C. Reconstruction*.

²⁴ *Ibid.*

L'armée turque demeure cependant ; l'absence d'autorité centrale lui laisse le champ libre pour la suprématie militaire dans le nord de l'Irak (Bozarslan 1991). L'armée irakienne n'est pas en position pour riposter aux offensives de ses voisins, tandis que la coalition étrangère ne fait rien non plus pour empêcher les bombardements turcs sur des villages irakiens frontaliers abritant prétendument des combattants kurdes. Les 'documents irakiens' du HCR fourmillent en effet de bombardements de villages frontaliers et d'incursions aériennes par les forces turques en Irak tout au long de l'opération humanitaire, certaines causant souvent plusieurs dizaines de morts et bien davantage de blessés et déplacés. Sous les frappes turques, en plus des bombardements iraniens transfrontaliers et des opérations militaires irakiennes, les peshmergas sont laissés à eux-mêmes pour assurer la protection du peuple kurde en Irak.

Et ce n'est certainement pas les gardes onusiens (*UN Guards*) qui leur prêteront main forte. Cette source d'autorité onusienne s'avère inefficace, incompétente (au sens juridique) et impertinente. Recrutés le plus souvent parmi le personnel de sécurité des quartiers généraux onusiens et peu entraînés au combat (Yamashita 2004), leur mandat est de protéger les travailleurs expatriés sur le terrain. C'est dire que cet effectif maximal de 500 gardes déterminé par le Mémoire d'entente d'avril 1991²⁵ doit accomplir la tâche auparavant accomplie par les dizaines de milliers de militaires de la Combined Task Force. Les archives montrent un scepticisme assumé des agents du HCR face au potentiel des gardes onusiens à maintenir la sécurité dans le nord de l'Irak : alors que certains se permettent des plaisanteries sur leur habileté au tir, qui manifestement n'était pas à leur honneur lors des nombreux échanges de coups de feu autour des bâtiments du personnel international,²⁶ Dennis B. Warner (OMS) jauge ainsi l'opinion générale : « *The UN has posted a few dozen blue-uniformed UN Guards in Dohuk City, but everyone, including the Kurds, realizes that these personnel provide no effective security for the people in the area.*²⁷ » Dans les mots d'Aga Khan, leur mandat est de « protéger les précieuses ressources humaines et matérielles », ce qui exclut le pouvoir d'arrêter quiconque, mais limite plutôt leur champ d'action à « observer, surveiller et rapporter [...] Ils endosseront le rôle de témoins moraux et aideront à créer la confiance » (cité dans Yamashita 2004). Les gardes protègent le personnel international et l'équipement, mais ne fournissent aucune sécurité aux habitants du havre (Dubernet 2001). « En l'absence d'une mission de maintien de la paix », dit le coordonnateur onusien de la crise du Golfe Carrol Faubert, « les

²⁵En pratique, le nombre fluctue mais ne peut jamais dépasser 150 gardes par gouvernorat (Cook 1995).

²⁶ P.F. Pirlot (alors coordonnateur de l'IRCU à Bagdad), fax IRCU/SUL/1992/010, date inconnue en 1992.

²⁷ Dennis B. Warner, « Recommendations for emergency environmental health actions in the Turkey/Iraq Border Areas – Report to the WHO Regional Office in Copenhagen », 2.6.1991.

gardes onusiens [...] assument les responsabilités de sécurité normalement assumées par l'armée nationale. » Une telle association à l'armée irakienne peut difficilement convaincre du rôle de protection des populations Kurdes. Faubert ajoute que le personnel militaire onusien est un élément clé par lequel « les ailes politiques et humanitaires de l'ONU sont brouillées.²⁸ » En effet, le personnel armé de l'ONU joue un rôle primordial pour l'image publique de l'organisation. Dubernet et nombre d'autres (2001) signalent que les Casques bleus déployés dans les interventions humanitaires des années 90 sont incapables de protéger efficacement les personnes déplacées, mais servent essentiellement de rapporteurs d'abus et de témoignage symbolique des préoccupations de la communauté internationale pour les victimes de ces conflits. Au retour d'une mission de terrain en mai 1991, l'agent du HCR Staffan de Mistura raconte :

Today we led from Zakho to Dohuk a special convoy with 106 children whose parents were already in Dohuk. [...] The press was quite impressed by the sight of UN Guards hand carrying babies home to their parents. [...] In order to apply a strategy of high visibility, they appear to be everywhere they are maintaining very long shifts, with no lunch time and basically 8am to 8pm working time.²⁹

Tout cela, en se gardant bien d'intervenir en cas d'infraction pénale ou civile – se contentant d'appeler la police locale – et en prenant la fuite en cas de conflit armé.³⁰ Si les gardes onusiens sont chargés de la protection des convois et camions de livraison et de maintenir les réseaux de communication, plusieurs ONG préfèrent recourir à leur propre personnel de sécurité engagé localement. On considère que les gardes sont mal entraînés, mal équipés et on ne peut être sûr si chacun est effectivement capable d'utiliser son arme de poing adéquatement. Ces gardes onusiens ne sont pas compétents pour défendre les personnes déplacés des frappes aériennes turcs, des bombardements irakiens et des combats entre peshmergas et troupes irakiennes. Ils sont en outre une cible de choix pour les attentats dits 'terroristes', surtout quand le personnel international commence à faire l'objet d'attaques soutenues, dans un contexte où le gouvernement irakien se relève et s'oppose activement à la présence onusienne, cessant de tolérer la présence des gardes après l'échéance du troisième mémorandum d'entente en mars 1992.

²⁸ Carrol Faubert, « UNHCR notes for an Options paper for an amb. Liaison on the situation in Iraq », fax no. 733/8613, 619.4.IRQ, 20.2.1992.

²⁹ Staffan de Mistura, « Mission report », 619.4.IRQ, 4.5.1991.

³⁰ Fax de Staffan Mistura (HCR Dohûk) à Sadruddi Aga Khan (HCR Genève), IRQ/HCR/0168/1722LT, 619.4.IRQ, 24.5.1991.

2.3.2. L'emprise de Bagdad au nord

Plutôt que d'une région à administrer, le gouvernement irakien (GOI) considère les '*Kurdish Controlled Areas*' (KCA) comme le territoire d'un ennemi à combattre au lendemain des insurrections. C'est ainsi que la frappe militaire contre les peshmergas devient probablement la seule source d'autorité significative, alors que le pouvoir politique à proprement parler s'estompe. Une source d'inquiétude émerge chez les acteurs onusiens lorsque le gouvernement ordonne à son personnel administratif de quitter carrément le havre de sécurité pour rejoindre Bagdad.³¹ En début novembre 1991, le coordonnateur de l'Inter-relief Coordination Unit (IRCU) Bert Bernander rencontre le Ministre d'État irakien et exprime ses inquiétudes face au retrait des fonctionnaires gouvernementaux ; ce que le Ministre justifie par un risque de sécurité et par l'excuse euphémisée selon laquelle les fonctionnaires se faisaient insulter.³² En plus de présager une frappe militaire, ces retraits administratifs provoquent une levée de boucliers chez les agences onusiennes et ONG : dans une rencontre de l'IRCU du 5 novembre, l'OMS rappelle que l'ONU n'a pas l'ambition de remplacer les services gouvernementaux, tandis que l'UNDP s'oppose à un tel geste politique de l'ONU dans le havre du nord – d'autant plus que le système onusien ne dispose d'aucune analyse historique solide du cas kurde : « *UN should just step back and watch* », affirme le représentant de l'UNDP, ce à quoi « *Pirlot replied: 'Whether we like it or not our presence here is already political, the UN is here to provide assistance.'* »³³ Malgré cette évaluation clairvoyante de la situation par Pierre-François Pirlot, le UNHCR et le PAM subissent une pression considérable des habitants et des administrateurs kurdes locaux de rouvrir la distribution de nourriture lorsque Bagdad implémente ses « restrictions d'approvisionnement » (« *supply restrictions* », une terminologie échouant à voiler l'embargo sur la nourriture et le pétrole imposé sur les KCA vers la fin de l'automne) ; ce à quoi le HCR répond fermement qu'il n'a aucune intention de poser le geste politique d'agir à l'encontre du blocus.³⁴

Malgré ces déclarations d'intention se voulant ostensiblement 'neutres', l'ONU agit réellement à l'encontre de l'autorité du GOI lorsqu'elle doit compenser l'affaiblissement des structures administratives au nord. Les agences onusiennes ont effectivement un impact politique important lorsqu'ils doivent assurer les services essentiels, particulièrement la distribution de nourriture. Celle-ci devrait normalement s'exécuter par le biais du Ministère du

³¹ Fax de L. Kotsalainen au HCR à Genève, HCR/TFG/IRQ/202, 619.4 IRQ, date inconnue.

³² UNHCR (BGH), « Inter-agency meeting 05 November 1991 », 619.4.IRQ.

³³ *Ibid.*

³⁴ HCR (DHK), "Effects of the 'supply restrictions' on Dohuk governorate", 619.4.IRQ, 24.2.1992.

travail et des affaires sociales et du Ministère de l'agriculture.³⁵ Mais pour honorer le principe de non-discrimination fondamental pour le PAM, celui-ci et le HCR s'engagent dans des activités de surveillance du travail de Bagdad dans ce domaine, afin que les KCA ne soient pas négligées volontairement pour affaiblir 'l'ennemi' kurde, et à l'inverse pour que le front kurde ne s'empare pas du système de distribution pour son propre avantage. En février 1992, M. Wolff (un coordonnateur du programme onusien à Bagdad) est alarmé de parce que sous l'influence onusienne sur la distribution de vivres, Dahûk est trop fournie en comparaison avec les gouvernorats d'As-Sulaymaniyah et d'Arbil. Selon lui, le refus de Bagdad de remplir ses obligations de distribution dans cette région est un acte politique, et que les agences onusiennes agissent politiquement à l'encontre du gouvernement.³⁶

Ainsi, durant la crise du Golfe, le gouvernement irakien tente d'affaiblir le nord kurde par l'embargo sur l'essence et la nourriture, la cessation de la distribution de vivres, par la frappe militaire et l'entrave à la reconstruction, ceci afin de diminuer la position du Front kurde lors des négociations pour une Résolution politique au conflit. Or le HCR craint – avec raison – que la présence d'acteurs humanitaires et développementaux prolonge l'attente d'une telle entente entre le gouvernement irakien et le front kurde : l'endigement domestique soulage les tensions avec la Turquie et l'Iran, alors que les effets des secours d'urgence atténuent l'acuité de la situation d'urgence, ce qui dissipe la pression pour une entente politique expéditive, et renforce la base de population du Front kurde. En effet, plutôt que d'apaiser la militarisation dans les bassins de populations déplacées, une assistance accrue nourrit les ambitions des militants, de parce qu'elle renforce leur base de supporters (Lischer 2005).

2.3.3. Le Front kurde

L'effacement de l'autorité irakienne dans le nord de l'Irak signifie que le HCR et les autres acteurs humanitaires coopèrent et négocient avec les autorités locales kurdes. Selon Pierre François Pirlot, directeur de la branche du HCR à Bagdad, cette situation a pour effet indirect de renforcer ces acteurs,³⁷ dont l'espace contrôlé est en croissance. Alors qu'on approche de Kirkuk, les blocages routiers et points de contrôles sont occupés conjointement par les

³⁵ En principe, le PAM devrait distribuer les vivres à des 'agents de rationnement' (*'ration agents'*) employés par Bagdad, qui sont en fait des commerçants locaux responsables de l'acheminement final aux citoyens qui présentent des cartes de rationnement. (HCR & PAM, « Revised proposal for food distribution in Kurdish areas », 619.4.IRQ, 14.2.92.

³⁶ Fax de M. Wolff au HCR (GVA), 619.4.IRQ, 14.2.1992.

³⁷ Fax de Pierre François Pirlot à G. Pulcheri, 619.4.IRQ, 16.8.1991.

Peshmergas et l'armée irakienne. À partir d'As-Sulaymaniyâh, on atteint les '*Peshmergas Controlled Areas*' (PCA, généralement synonyme de KCA).³⁸ En outre, le Mémorandum d'entente d'avril 1991 permet d'étendre l'espace humanitaire : la zone sécurisée par les forces alliées, initialement concentrée autour de Zhako, s'accroît à la presque totalité de la région du Kurdistan autonome actuel (Yamashita 2004). Les gouvernorats d'Erbil, de Sulaymānīyah et de Dohûk tombent ainsi sous la sphère d'influence des deux principaux partis kurdes – le Parti démocratique du Kurdistan (PDK) de Massoud Barzani et l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) de Jalal Talabani Global IDP Project & Conseil norvégien pour les réfugiés (2002). Il devient évident que ces deux forces politiques – les seules à être vraiment significatives dans la région kurde (Shareef 2014) – tentent de convertir cette stratégie d'endiguement et de confinement en capital politique.

À de nombreuses occasions, les leaders kurdes affirment aux officiers du HCR que la présence internationale leur est plus importante que l'aide humanitaire *per se*.³⁹ Alors qu'ils préparent des élections pour la région autonome du Kurdistan (alors agendées en avril 1992), Talabani et Barzani expliquent franchement aux travailleurs humanitaires que leur intention première est d'augmenter l'autonomie du peuple kurde avec l'aide de la communauté internationale. Dans ce schème, le rôle de l'ONU est de rassurer la population et de fournir une impression de stabilité et de protection⁴⁰ – ce qui est aussi l'effet de la présence des troupes étrangères, particulièrement bien reçues et surnommés 'George' parmi la population kurde (Troyon-Borgeaud 2014). Craignant un retrait de la présence internationale à l'expiration du mémorandum d'entente le 31 décembre 1991, Massoud Barzani note que « *if the UN staff and UN Guards leave the country at the end of the year, the Kurdish population will flee again in the mountains, exactly like they did last year. It is absolutely vital that the UN stay. The UN came to replace the allies, they cannot leave as long as the problem is not solved.*⁴¹ » En effet, le contrôle d'une population est nécessaire à l'établissement d'un État (même non-souverain) censé la gouverner. En plus de cette motivation inférée, les motivations avouées des leaders kurdes sont l'implémentation des Résolutions du Conseil de sécurité,⁴² soit : 688 (qui justifie et prône l'ingérence humanitaire), 706 (qui permet l'exportation de pétrole pour financer l'importation de vivres) et 712 (qui autorise l'allocation d'un tiers des avoirs irakiens saisis pour

³⁸ David Bryer & Mark Turpin (OXFAM), « Visit to Jordan/Iraq : 1st – 9th September 1991 », 619.4.IRQ, 26.9. 1991.

³⁹ E.g. Minutes of the "Inter-Agency Relief Committee Meeting No. 37," 26 January 1992, 619.4.IRQ.

⁴⁰ Hans Einhaus (Coordinator and Special Representative of the Secretary-General in Iraq), « Mission to the Northern governorates of Iraq – Erbil and Suleimaniya, 22-25 January 1992 », 619.4.IRQ.

⁴¹ Lettre de Massoud Barzani au HCR BGH, 8 août 1991, 619.4.IRQ.

⁴² Del Rio (HCR ERB), « Sitrep as of 22.00 hrs. 9/12/1991 », 619.4.IRQ.

répondre au besoin humanitaire). Lors d'une rencontre du 14 décembre 1991 avec les chefs de mission Bodemar, del Rio et Mitchell, Barzouni doit se défendre contre les accusations des officiers du HCR selon laquelle les leaders kurdes tenteraient de maintenir leur population dans les conditions rudes et potentiellement létales des montagnes du nord. Ils risqueraient ainsi la vie des gens sous leur responsabilité par cette même tentative d'endiguement et de confinement pratiquée par la coalition militaire étrangère et les acteurs internationaux. Tout cela afin de maintenir l'attention médiatique sur la souffrance des kurdes et de renforcer ainsi leur position lors des négociations avec les autorités irakiennes.⁴³

Cette accusation sérieuse de la part des agents de terrain reflète le souci du HCR de se distancier des aspirations politiques kurdes, afin de susciter la tolérance du GOI envers la présence des acteurs humanitaires et développementaux. Ce faisant, les agents du HCR refusent catégoriquement d'offrir une assistance aux Kurdes impliqués dans les escarmouches avec les troupes d'infanterie irakiennes.⁴⁴ La réponse kurde à cette distanciation s'exprime parfois par la violence ou par des manifestations rassemblant jusqu'à 100 000 personnes (selon les estimations des travailleurs de terrain) pour demander un engagement plus soutenu de l'aide humanitaire et pour attirer l'attention internationale.⁴⁵ Lorsque des Kurdes s'enquière de la faible attention médiatique de leurs protestations et de leurs grèves de la faim devant le centre humanitaire d'Arbil, son directeur del Rio répond qu'il ne peut faciliter l'accès aux journalistes, de peur que le HCR soit associé à la cause kurde.⁴⁶ Qui plus est, le HCR ferme ses carrément bureaux lorsqu'une manifestation est anticipée.⁴⁷ En réponse à une situation sécuritaire précaire, des gardes onusiens sont postés devant chaque résidence des travailleurs humanitaires, ce qui, sans même fournir de protection adéquate (voir ci-haut), creuse le fossé entre les fournisseurs d'assistance et les assistés.⁴⁸

Outre cette distanciation ostensible, il existe une manière par laquelle le HCR contribue volontairement (mais pour des fins opérationnelles plutôt que politiques cependant⁴⁹) à renforcer la minorité kurde, i.e. en encourageant son 'pouvoir d'agir' (*agency*). Selon sa propre prescription, les réfugiés « devraient toujours participer à la détermination des besoins de leur

⁴³ Fax de Del Rio (HCR Arbil) au QG genevois, « Meeting of Bodemar, del Rio and Mitchell with Kurdish leader Massoud Barzani », 14 décembre 1991, ERB/HCR/0083, 619.4.IRQ.

⁴⁴ Fax du HCR Baghdad au HCR Genève, 619.4.IRQ, 1.6.1991.

⁴⁵ Fax de P.F. Pirlot à Carrol Faubert, IRQ/HQ/330, 619.4.IRQ, 9.12.1991.

⁴⁶ Fax de del Rio (HCR ERB) aux branches du HCR en Iraq et au QG genevois, 619.4.IRQ, 17.12.1991.

⁴⁷ C.f. Fax de del Rio, 619.4.IRQ, 17.12.1991.

⁴⁸ Mémoire sans titre de P.F. Pirlot, SUL/BGW/1992, 619.4.IRQ, 22.7.1992.

⁴⁹ L'intérêt de stipendier les populations locales provient notamment de parce qu'ils sont en mesure de fournir des informations précieuses sur les réalités de cet environnement étranger aux travailleurs internationaux.

communauté et à la planification et à l'élaboration de programmes visant à répondre à ces besoins. (UNHCR 1999) » Il est fréquent que les travailleurs humanitaires emploient les structures de leadership existantes au sein des populations de réfugiés afin de gérer les camps. La logique sous-tendant cette approche vise le maintien d'un sens de communauté, l'encouragement de l'autonomie et l'évitement du paternalisme (Lischer 2005). Au nord du 36^e parallèle, les populations déplacées s'organisent ainsi autour de villages détruits et forment des comités responsables de l'acheminement final des vivres et matériels aux familles et individus, déterminant ainsi les groupes les plus vulnérables et dans le besoin (Troyon-Bourgeau 2014). Cette délégation de l'autorité onusienne est cependant supervisée par les agents de terrain, qui jugent le travail « généralement satisfaisant », selon le coordinateur du programme à Bagdad Filippo Grandi.⁵⁰ Des Kurdes étaient aussi recrutés pour assister à la construction et à l'administration des camps.⁵¹ Dans le cadre du projet d'hivernisation (*winterization*) des habitations des montagnes nordiques (sur lequel la *Section C. Reconstruction* se penche plus extensivement), « *'refugee participation' has become a catch-word.*⁵² » En effet, le projet donne aux rapatriés la capacité de déterminer leurs besoins et d'administrer eux-mêmes certaines dimensions du programme.⁵³

Certes, le HCR est certes à l'écoute des populations locales, mais cette confiance en le 'pouvoir d'agir' des bénéficiaires ne va pas jusqu'à altérer fondamentalement les stratégies décidées dans les hautes sphères onusiennes. Ces grandes orientations opérationnelles consistent au contraire à exercer une autorité tangible sur les bénéficiaires par le contrôle des mouvements de population. En tentant d'exercer ce contrôle sur le terrain, que les agents du HCR perpétuent la pratique du havre de sécurité comme une zone de confinement. En se positionnant comme le gardien prédominant des populations kurdes affectées par la répression du gouvernement irakien, le HCR ne tolère pas d'en voir s'échapper de son égide : les archives trahissent souvent la frustration de familles s'étant échappé des camps de réfugiés en Iran, en Turquie et en Irak (qualifiées de 'sorties illégales')⁵⁴ en emportant parfois du matériel issu de l'aide humanitaire, afin d'aller s'établir ailleurs que sous l'emprise du régiment humanitaire. Sans directement violer le droit de libre circulation des personnes sous leur protection, les officiers du

⁵⁰ Filippo Grandi (HCR BGH), « Programme summary », 619.4.IRQ, 25.7.1991.

⁵¹ Agency for International Development, Washington, D.C., Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), "Situation Report No. 14", 619.4.IRQ, 28.7.1991.

⁵² Carrol Faubert, « Planning for a winter programme » (projet pilote), 619.4.IRQ, 2.8.1991.

⁵³ Par exemple, les bénéficiaires choisissent leurs propres responsables au niveau du village pour organiser un comité et déterminer ainsi les besoins, dresser des listes de biens essentiels et organiser les achats. Le comité doit être non-politique et non-militaire, et doit disposer d'un compte en banque pour recevoir une partie du budget de l'assistance humanitaire.

⁵⁴ Ulrich G. Freydschmidt (Senior Repatriation Monitoring Officer, HCR) à H. Matsumoto (IRCU BGH), 619.4.IRQ, 28.8.91.

HCR refusent que les réfugiés emmènent les tentes qui leurs a été attribuées.⁵⁵ Or, en l'absence d'un tel matériel, les Kurdes n'auraient pu espérer aucune clémence dans ces montagnes au climat rigoureux et dont nombre d'habitations avaient été détruites pendant la guerre Iran-Irak et la campagne Anfal. Cette attitude des agents de terrain trahit une certaine présomption chez l'agence des réfugiés, qui de par son expertise et son expérience, croit savoir mieux que les populations qu'elle affecte ce qui est bon pour elles.

Néanmoins, il impossible de faire du havre une enclave hermétique : les archives font état de mouvements pendulaires de mêmes personnes « déplacées » entre cet espace humanitaire et le sud de l'Irak.⁵⁶ En outre, nous verrons en *Section B. Rapatriement* comment l'influence du HCR sur les mouvements de populations était largement inefficace. Certes, un laisser-aller de la part du HCR dans le contrôle des flux de migrations aurait pu entraîner un mouvement transfrontalier susceptible de créer un contentieux avec la Turquie et/ou l'Iran, ce qui aurait pu miner la crédibilité de l'organisation et la générosité de ses donateurs. Mais tout ce que l'agence des réfugiés obtient en tentant en vain de contrôler le mouvement de ses bénéficiaires était de les aliéner, tout en ignorant le fait que le déplacement peut être une stratégie de survie plutôt qu'un problème humanitaire à 'normaliser'. La prochaine section explore cette primauté du rapatriement et de la normalisation comme stratégies opérationnelles de prédilection.

Depuis sa création, l'UNHCR est passé d'un mandat restreint de protection du label légal du « réfugié » à celui d'une agence humanitaire majeure appelée à coordonner des opérations internationales impliquant un grand nombre d'acteurs et de types de « bénéficiaires ». Cette croissance est à créditer aux États donateurs, qui en sont venus à voir l'agence comme d'un instrument d'ingérence humanitaire participant à leurs objectifs politiques et militaires. Dans les mots de Telford (2014, « *humanitarian operations became for the next decade a major part of Western foreign policies.* »

⁵⁵ HCR (ZKH), "Zakho sitrep no.5", 619.4.IRQ, 2.6.1991.

⁵⁶ Si les sources d'archives ne se prononcent pas sur les motivations de ces mouvements, on peut supposer que la double épreuve constituée par l'embargo dans les KCA, que le régime baathiste impose en octobre 1991 sur les vivres et l'essence (essentielle au chauffage dans les milieux ruraux et les montagnes du nord), ainsi que les sanctions onusiennes implémentées sur l'Irak dès 1990, faisait du havre de sécurité une source d'approvisionnement certes illicite, mais permettant de survivre à un hiver rendu plus difficile par les tirs croisés de Bagdad et du Conseil de sécurité.

En ce qui concerne la crise du Golfe, le HCR s'est définitivement imposé – au grand dam des agents sur le terrain – comme un acteur politique influent. Il est même invité en février 1992 à une séance du Parlement européen sur le sort des Kurdes pour exprimer sa « position politique ».⁵⁷ Dans le même ordre d'idée, le rapport de l'Office of the Chief Mission of the UNHCR in Iraq à propos du retrait du HCR et de la délégation de ses activités à d'autres agences onusiennes est hautement significatif : on y lit que le Haut Commissariat « *is now limited to its mandatory role of protection and assistance to refugees, and to assist returnees.* »⁵⁸ » Après une année et demi à soutenir la vie et à tenter de contrôler les mouvements de la population du havre de sécurité, tout en se lançant dans des négociations politiques soutenues avec les autorités kurdes, irakiennes et onusiennes, les travailleurs du HCR en Irak sont effectivement devenues des autorités locales. La cessation de leurs activités semble signifier pour le Haut Commissariat un retour à son mandat traditionnel de protection et d'assistance. Dans un contexte de cette opération humanitaire établie de force par une coalition militaire étrangère est conduite sur le territoire d'un régime vaincu, et que la réponse humanitaire coordonnée par le HCR est la préoccupation de centaines de milliers de civils, l'agence des réfugiés assoit une véritable 'gouvernance humanitaire' dans le havre de sécurité.

Et pourtant, la Haute Commissaire Ogata, qui assure que sa plus grande fierté est d'avoir su imposer l'organisation comme un acteur géopolitique influent, a-t-elle vraiment eu ce qu'elle voulait ? Cette section a voulu montrer que l'influence politique du HCR dans le havre de sécurité irakien n'était pas exercée par libre arbitre ; l'agence des réfugiés a plutôt été installée en tant que régente par ses États donateurs, afin de présider sur la pratique d'une zone d'endiguement visant à stabiliser la région et à éviter les débordements vers la Turquie. La section suivante avance que cette même volonté politique des grands donateurs poussera le HCR à participer à des opérations de rapatriement forcé allant contre ses principes fondamentaux.

⁵⁷ Sa réponse : « *The UNHCR believes that the international community and the EEC in particular should support rehabilitation efforts in northern Iraq, and encourage an internal political settlement to try and stabilize the situation and lead to a lifting of the internal embargo on northern Iraq. This may prevent another potential exodus like that of early 1991.* (M. Boukry/J. Boutroue (HCR SWANAME), 619.4.IRQ, 27.2.1992.) »

⁵⁸ « Report from the Office of the Chief Mission of the UNHCR in Iraq to GOI [Government of Iraq] », IRQ/HCR/1086, 28 août 1992.

« *Quand la maison est pleine de coqs, le matin est tardif.* »

- *Proverbe kurde*

3. RAPATRIEMENT

Si l'endiguement des flux migratoires est la politique qui caractérise principalement l'opération humanitaire et militaire conjointe dans le nord de l'Irak, cela ne veut pas dire pour autant que le confinement des Kurdes dans le havre de sécurité soit une fin en soi. Bien au contraire, cette pratique de l'espace humanitaire est une manière en vie ceux qui se sont vus refuser le droit d'asile et de protection des réfugiés, et de faciliter le retour vers les résidences d'avant l'insurrection du printemps ; autrement dit, de mitiger les dommages collatéraux causés par la répression militaire de Bagdad et l'intransigeance turque. L'objectif fondamental partagé par les acteurs militaires et humanitaires sur le terrain est effectivement le rapatriement hâtif des personnes déplacées. Telford (2014) est clair : « *This was a return operation.* » Baptisées « *decade of repatriation* » par Sadako Ogata (Long 2013), les années 90 voient en effet le triomphe du rapatriement comme stratégie opérationnelle de prédilection par le HCR, ceci afin de contrer la menace perçue des réfugiés sur la sécurité des États voisins.

À la suite d'une perspective historique visant à comprendre l'émergence de cette stratégie, ainsi que les motivations la sous-tendant et les problèmes qu'elle entraîne, l'analyse archivistique montrera comment cette évolution de l'action humanitaire s'est appliquée sur le terrain dans le nord de l'Irak. Il apparaîtra que les réfugiés, considérés après la Guerre froide comme un problème à résoudre plutôt que d'un instrument politique à exploiter, doivent impérativement être renvoyés du pays d'accueil pour le soulager d'un fardeau encombrant de par ses répercussions économiques, politiques et sociales, ainsi que de par les obligations de droit international qui l'accompagne. Ce faisant, et malgré les normes de 'sécurité' et de 'dignité', qui tapissent les rapports et énonciations de politiques et stratégies du HCR et qui sont présentées comme conditions préalables obligatoires au rapatriement, les acteurs internationaux subissent une pression importante de la part des États impliqués (militairement et/ou financièrement) pour un retour hâtif et imposé, et appliquent à leur tour ces normes impératives sur leurs 'bénéficiaires'. On sera ainsi témoins d'opérations psychologiques et autres appâts tendus aux Kurdes afin de stimuler leur retour des montagnes et leur sédentarisation, ainsi que de rapatriements trop hâtifs pour s'opérer dignement et sécuritairement, et de cas de rapatriements forcés dans lesquels le HCR a violé son mandat de protection fondamentale.

3.1. Retour historique

L'idée de Loescher (2001), selon laquelle le rapatriement n'a jamais été un enjeu significatif avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, est démentie par le renouveau de l'intérêt pour l'historiographie de la Société des Nations (SdN). Elizabeth White (2013) a retracé les tentatives de la SdN d'endoctriner les enfants des camps de réfugiés de la guerre civile russe avant de les renvoyer à la mère-patrie, dans l'espoir de mener celle-ci à devenir un partenaire pacifique d'un ordre économique libéral et internationalisé ; or nous verrons comment une instrumentalisation similaire des réfugiés resurgit durant la Guerre froide. Hazuki Tate (2013) a étudié la collaboration entre la SdN et le CICR, pour lesquels le rapatriement était la solution préférée pour 'liquider le problème des réfugiés' ; ce langage, ainsi que la primauté du rapatriement elle-même, revient dans les années 90. Conséquemment, ce retournement stratégique, dans la dernière décennie du XX^e siècle, doit être compris comme un retour plutôt qu'une innovation. L'enjeu du rapatriement resurgit durant la Seconde Guerre mondiale lors d'une entente secrète des Alliés à Yalta. L'option du retour forcé des réfugiés russes est approuvée, en dépit d'une conscience aigüe des persécutions et emprisonnements perpétrés sous le régime soviétique (Long 2013). De cette manière, l'UNRRA collabore avec les forces armées pour identifier les personnes déplacées, les séparer en catégories nationales approximatives et les renvoyer dans leur pays d'origine sans se soucier de leur volonté. La méthode se montre efficace : près de trois quarts des déplacés sont rapatriés cinq mois après la fin de la guerre (Loescher 1993).

Si les statuts de l'UNHCR placent la relocalisation (*resettlement*) et le rapatriement volontaire sur un pied d'égalité,⁵⁹ le premier l'emporte rapidement le pion au second durant l'après-guerre. En effet, les opérations de rapatriement de masse cessent subitement : entre 1946 et 1952, l'IRO assiste à relocalisation d'environ 1 million de personnes et au rapatriement de 73 000 (Long 2013⁶⁰). L'idée est de minimiser l'impact sécuritaire du retour des personnes déplacées pour ne pas nuire à la priorité qui demeure la reconstruction de l'Europe. Alors que la relocalisation devient la seule politique qui semble acceptable, les États-Unis comptent sur le Plan Marshall pour assurer la capacité des États alliés à absorber l'influx. Le Président Truman établit ainsi en 1951 l'*US Escapee Program* (USD 4 millions) pour faciliter la défection du bloc communiste. Jusqu'en 80, la politique de la première puissance concernant l'admission des

⁵⁹ AGNU. Résolution 428 (V) « Statuts du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés », adoptée le 14 décembre 1950.

⁶⁰ Loescher (1993) parle plutôt de 54 000 rapatriés avec l'intervention de l'IRO.

réfugiés est une provenance de la région MENA ou de l'aire d'influence soviétique. (Carruthers 2005)

L'apparition du discours de 'rapatriement volontaire' durant cette époque est essentiellement rhétorique : les décideurs occidentaux ne s'imaginent pas que quiconque ayant parvenu à franchir le Rideau de fer puisse jamais vouloir retourner en arrière. Ainsi le principe de rapatriement volontaire est originellement une manière d'empêcher le rapatriement tout court (Long 2013). À l'époque, la relocalisation sert l'intérêt du bloc occidental de plusieurs manières. Quand on accueille un réfugié sur son territoire, on confirme son statut légal selon la Convention de 1951 et nombre d'autres instruments de droit international, en plus de stigmatiser l'État d'origine en tant que violateur volontaire des droits de l'homme. Par des mesures telles que le *US Escapee Program*, on crée un facteur d'attraction (*pull factor*) provoquant l'émigration de centaines de milliers de personnes qui n'auraient peut-être pas quitté leur terre natale autrement. On peut ainsi utiliser ces sujets de l'Union soviétique pour rassembler des renseignements, déstabiliser des régimes, et pour les montrer en exemple de la faillite politique, morale et économique de la vie sous le communisme (Loescher 1993). On se sert en outre des camps de réfugiés comme base de recrutement militaire, de plateforme de propagande et de centres de ressources logistiques (Montclos 2011). Dans ces circonstances, il est peu étonnant que l'URSS ne supporte aucune initiative en faveur des réfugiés autre que le rapatriement.

Cela dit, il ne faut pas non plus croire que la primauté du rapatriement émerge des ruines du mur de Berlin. Déjà en 1974, la Résolution 3271 de l'Assemblée générale de l'ONU « requière que le Haut Commissaire prenne les mesures appropriées, en accord avec les Gouvernements concernés, pour faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés provenant des Territoires qui ont émergés du règne colonial (par. 3) ». Ces années voient en effet le retour de centaines de milliers de personnes, notamment en Guinée-Bissau (1974-5), en Mozambique et en Angola (1975-6). Dans un contexte où le HCR, appelé à répondre à des crises de plus en plus considérables et variées alors que ses ressources stagnent, est en pleine crise financière en plus d'être associé par ses donateurs au maintien long et couteux de camps de réfugiés, le Haut Commissaire Jean-Pierre Hocké (1986-1989) promeut le rapatriement comme la « seule solution viable ». Si le Comité exécutif de l'organisation abonde en son sens, il fait aussi valoir que si la situation de sécurité n'est pas satisfaisante dans l'État d'origine, l'UNHCR doit faire valoir son mandat de protection (Loescher 2001). Ainsi, alors même que le rapatriement s'impose comme choix stratégique de prédilection et est échafaudé dans les politiques opérationnelles de l'UNHCR, le principe de consentement (*voluntariness*) est déjà mis en péril :

on préfère le retour 'avec protection' dans une zone dangereuse à la prorogation du retour ou à la relocalisation.

Après la chute du mur, la figure du réfugié perd son lustre rhétorique et stratégique. Les incursions transfrontières, les demandes d'asiles, la militarisation des camps de réfugiés (dont les États se souciaient moins durant la Guerre froide ; Lischer 2005), et la crainte qu'un conflit se propage vers les pays voisins, fait des personnes déplacées un enjeu de sécurité internationale et domestique. À l'époque, l'aide développementale prend un dur coup (c.f. *Section C – Reconstruction*), alors que le capital en vient à être surtout canalisé vers l'aide au secours prolongée (*extended relief aid*, une manière d'engager les acteurs humanitaires en développement à plus long terme), et que les solutions « durables » traditionnelles (relocalisation, intégration locale) sont menacées (Loescher 1993) pour les mêmes raisons que la chute de l'octroi d'asile (c.f. *Section A – Endiguement*). Pour le régime de protection des réfugiés, les années 90 marquent ainsi un tournant stratégique vers le rapatriement hâtif. Si le HCR présente cette tournure comme « une nouvelle application plus englobante du mandat de l'organisation (UNHCR 2000 : 133) », il s'agit d'un départ du principe de retour volontaire : c'est le HCR qui détermine dès lors les « conditions pour un retour sûr » avec un souci de satisfaire les exigences des donateurs, souvent au détriment de la sécurité des réfugiés (Loescher 2001).

À l'époque, l'organisation entre dans une réflexion profonde pour trouver des abrogations à la norme volontariste et pour définir et promouvoir les concepts alternatifs de retours « sûr » ou « imposé » (Chimni 1999). D'après le Comité exécutif du HCR, le bien-fondé du principe de rapatriement volontaire est universellement accepté, et a dans plusieurs cas intégré la pratique étatique (UNHCR 1993). Mais lorsque des États ont un intérêt politique envers le rapatriement hâtif, l'intérêt institutionnel du HCR est d'initier, de promouvoir et d'encourager le retour. Si le *Handbook for repatriation and reintegration activities* (2004) stipule que le rapatriement volontaire repose sur une décision informée et sur le libre arbitre, les campagnes de persuasion et de coercition exercée par les acteurs étatiques et non-gouvernementaux menacent ces préconditions essentielles et mettent les réfugiés à risque d'être manipulés. Autrement dit, une fois que les formulaires de consentement au retour ont été signés, sous pression ou sous l'influence de la désinformation, le rapatriement 'volontaire' devient une arme rhétorique pour justifier le retour dans une situation où le degré de sécurité demeure inadéquat. Dans les cas où aucune pression ne saurait persuader les réfugiés à rentrer de leur propre chef, le HCR croit savoir mieux que les réfugiés ce qui constitue une situation de sécurité adéquate, et est prêt à compromettre la notion de volontarisme afin de demeurer attrayant dans un marché humanitaire

compétitif, contre d'autres organisations qui ne sont pas comme lui alourdis d'un mandat de protection (Long 2013).

3.2. Sur le terrain : rapatriement hâtif, retour imposé et rôle du HCR

3.2.1. Mandat et stratégies opérationnelles

Il est au moins un enjeu sur lesquels les acteurs majeurs – le gouvernement irakien, le front kurde et les agences onusiennes – s'entendent (dans le principe) : les Kurdes doivent rentrer chez eux au plus vite, et tout doit être mis en œuvre pour assurer ce retour hâtif. D'après le bilan final du HCR de ses opérations dans le nord de l'Irak, « *the purpose of the coalition's intervention was to deliver assistance to the Kurds [...] and to induce a perception of security for their repatriation.* (UNHCR 1992b) » Nous verrons comment les armées étrangères ont mené des opérations psychologiques pour convaincre – souvent à tort – les PDI que la situation en plaine était suffisamment sécuritaire pour permettre la descente des montagnes et le retour aux résidences d'avant l'insurrection du printemps.

Le gouvernement irakien, qui lui a intérêt à laisser pourrir la situation dans les montagnes durant ses négociations ponctuées d'escarmouches avec le front kurde, exprime dans les termes habituels ses priorités au sein de cette intervention humanitaire qu'il n'a pu empêcher : dans une lettre du 21 avril 1991 du Ministre des affaires étrangères au SG de l'ONU (619.4.IRQ), on lit que les opérations d'assistance sont nécessaires pour « induire les citoyens irakiens déplacés en dehors des frontières irakiennes à retourner en complète sécurité à leurs lieux d'origine en Irak », et demande que l'ONU mène son opération selon ces termes.⁶¹

Du côté du front kurde, on s'oppose aussi à certains processus qui ralentissent le rapatriement – e.g. le transfert de réfugiés d'un camp à l'autre en Iran plutôt qu'une opération de retour en Irak, les déplacements forcés causés par les escarmouches entre Kurdes et Bagdad ainsi qu'avec les pays voisins.⁶² Il est difficile cependant d'accorder trop de foi à l'idée que les leaders kurdes auraient volontairement retardé le retour des montagnes pour offrir aux médias des images d'une souffrance sciemment cultivée. Certes, les archives témoignent souvent de

⁶¹ « Letter dated 21 April 1991 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General. », 619.4.IRQ.

⁶² Notamment : Fax du HCR (SUL), 619.4.IRQ, 8.6.1991.

peshmergas qui empêchent les civils de rentrer chez eux,⁶³ mais considérant la situation de sécurité déplorable et les opérations militaires dirigées contre ces civils, il est davantage probable que le Front kurde ait mandaté ses peshmergas pour contrer les appâts tendus aux Kurdes ; autrement dit, pour assurer leur sécurité contre la coalition militaire étrangère, contre Bagdad et contre l'intervention internationale qui œuvrent tous à un rapatriement souvent forcé, dans tous les cas trop hâtif.

En explicitant son mandat, le HCR ne peut se contenter de déclarations de principes précieuses : la pression qu'il subit des donateurs pour pousser le rapatriement (et le favoriser au détriment de toutes autres formes d'assistance⁶⁴) est telle qu'il ne peut réalistement clamer respecter systématiquement les principes de sécurité, dignité et volontarisme. Dans le mémorandum « *The role of UNHCR inside Iraq* », Ogata admet : « *the application of these principles with regard to the promotion of large-scale voluntary repatriation must be considered in the context of the different circumstances prevailing in the north and south of the country.*⁶⁵ » Or, nous verrons plus loin comment ces circonstances étaient bien peu favorables au retour.

En outre, l'action de l'agence des réfugiés est limitée par l'entente négociée avec le GOI. Dans le mémorandum du 18 avril 1991, on lit : « *Both sides agree that the measures to be taken for the benefit of the displaced persons should be based primarily on their personal safety and the provision of humanitarian assistance and relief for their return and normalization of their lives in their places of origin.*⁶⁶ (mon emphase) » Par « *normalization* », on entend que la vie sous le régime de Saddam Hussein est l'état des choses souhaitable. Par « *personal safety* », on évite de suggérer qu'on veille sur une 'terre natale des Kurdes' en assurant leur sécurité collective, ce qui aurait pu être interprété comme une défense d'un projet d'autodétermination. Suivant les rouages habituels du système international, l'ONU priorise l'ordre établi par l'État membre et souverain du régime baathiste, plutôt que les aspirations des leaders et révoltés kurdes. Il ne s'agit pas là d'une neutralité politique mais bien d'une allégeance offerte à la République d'Irak, en échange de quoi le HCR 'achète' sa présence sur le terrain. De la même manière, par le retour aux « *places of origin* », on entend le lieu de résidence avant le déclenchement de la révolte en mars 1991. Et réalité, et nous y reviendrons en *Section C. Reconstruction*, un nombre important de PDI voulaient plutôt rentrer ou rebâtir les habitations détruites lors de la guerre

⁶³ HCR (BGH), « meeting with ICRC on 20/4/91 », 619.4.IRQ, 22.4.1991.

⁶⁴ Nicholas Morris, « Executive Delegate's meeting on Iraq », 619.4.IRQ, 30.3.1991.

⁶⁵ Sadako Ogata, « The rôle (sic) of UNHCR inside Iraq », 619.4.IRQ, 30.4.1991.

⁶⁶ CSNU S/22663. Mémorandum d'entente entre l'Organisation des Nations unies et la République d'Irak (18 avril 1991), par. 3.

Iran-Iraq et auparavant. Les migrations forcées ne sont considérées ici ni dans la longue durée, ni d'ailleurs dans la courte : comment croire que les centaines de milliers d'habitants qui avaient déjà été déplacés suite à la destruction de plus de 2000 villages durant le génocide d'Anfal de 1987-1989 (HRW 1993) souhaiteraient retourner là où ils se sont retrouvés dans le court laps de temps entre Anfal et l'insurrection du printemps 1991 ? En signant ce MOU prônant un retour à la situation politique pré-insurrectionnelle, le HCR supporte implicitement la politique baathiste de dépopulation et de destruction du Kurdistan qui prévaut dans les années 80 (Baker & Offeringer 1994) Il s'agit d'un autre cas où HCR offre un soutien politique au GOI en empêchant le renforcement du camp 'adverse'.

Limité par ces nombreuses contraintes, le HCR insiste qu'il devrait jouer son « rôle traditionnel » dans le rapatriement des réfugiés.⁶⁷ Cette approche conservatrice, qui traduit la nature exceptionnelle de l'opération (e.g. la coopération entre humanitaires et militaires dans un pays en guerre) ne pourra faire long feu : de par son mandat de protection et d'assistance aux 'réfugiés', le HCR ne s'implique 'traditionnellement' pas auprès de bénéficiaires qui ont été rapatriés ou qui ne sont jamais sortis du pays. Mais au sein du tumulte, il devient difficile de différencier les 'réfugiés rapatriés' des 'PDI' de la 'population restée sédentaire mais touchée par la guerre'. Cette catégorisation des groupes cibles est reconnue comme boiteuse même par les agents du HCR : « *It is clear that the careful distinction that we have jealously maintained between the displaced and the settled people has remained artificial in terms of accessibility to food, since residents of Suleimaniya town are registered in the mountains and vice versa.*⁶⁸ » Une catégorie supplémentaire s'ajoute encore lorsque des déploiements de troupes, bombardements et évacuations forcées par l'armée irakienne en octobre et décembre 1991 provoquent environ 140 000 nouveaux déplacements forcés à As-Sulaymānīyah et 70 000 à Arbil, laisse 70% des terres agricoles du dernier désertées, et ralentit les opérations de rapatriement (notamment du camp Al-Tash en Iran) dû à une grave incertitude quant à la situation domestique.⁶⁹ On parle alors de '*newly displaced persons*' en référence à ces centaines de milliers qui s'ajoutent et alourdissent la charge (*caseload*) du plan d'hivernisation prévue pour 62 000 familles.⁷⁰ Pierre-François Pirlot (chef de bureau du HCR à Baghdad) se plaint que ces gens ne correspondent à aucune catégorie de bénéficiaires du HCR, que l'assistance domestique en Irak est normalement du ressort de l'UNDP et que les travailleurs de

⁶⁷ Ogata, *ibid.* ; aussi : Fax de C. Faubert, E. Morris et N. Morris, 6.5.1991, Witschi Cestari, « Plan of action for Iraq/Turkey border », 8.5.1991, et autres. 619.4.IRQ

⁶⁸ P.F. Pirlot, « Note for the file », 619.4.IRQ, 29.12.1991.

⁶⁹ HCR (ERB), « Erbil sitrep no. 27, from 17 november to 23 november 91 », 619.4.IRQ.

⁷⁰ « Developments in Iraq during November 1991 », 619.4.IRQ, 5.12.1991.

l'agence des réfugiés sont carrément en train de faire le travail de leurs collègues en leur absence.⁷¹

Les agents terrains décrivent en outre ces nouveaux déplacements comme un 'backflow', un terme de jargon qui désigne un flux dans un sens inverse à ce qui est espéré par les travailleurs de terrain après leur arrivée, i.e. une fuite des résidences sédentarisées plutôt qu'un retour. Pirlot a raison de remarquer que « *The movements of population in this region have been a permanent feature for many years, for reasons that are not new. The circumstances have not changed, and new displacements will occur.*⁷² » Seulement, l'argument est utilisé pour protester contre l'implication du HCR auprès des 'personnes nouvellement déplacées'. Une notion d'immédiateté ressort de ce discours : l'agence des réfugiés ne devraient que s'impliquer en secours direct, en réponse à une crise initiale et non aux développements subséquents. Si les déplacements forcés sont issus d'une situation politique systémique plutôt que ponctuelle en Irak, le HCR ne devrait pas volontairement influencer cette situation d'aucune manière. Si la crise initiale a provoqué une réponse internationale, c'est parce qu'elle a dérangé une pléthore d'États bénéficiant d'une forte influence au sein du système onusien, plutôt que par un souci pour le problème humanitaire *per se*. En outre, c'est parce qu'il considérait sa responsabilité comme étant la gestion d'une opération de retour, et parce que les retours étaient clairement effectués dans des conditions dangereuses (Telford 2014) que le HCR en est venu à s'éloigner de son mandat traditionnel et d'assumer la responsabilité des camps de PDI, d'abord en Irak, puis dans les opérations à venir.

3.2.2. Mouvements de retour

Le mouvement de retour des personnes déplacées par l'insurrection du printemps 1991 s'enclenche quelques semaines à peine après la répression de la révolte. Le 27 avril, l'OFDA rapporte que les réfugiés kurdes ont commencé à bouger « volontairement » vers un camp de relocalisation près de la ville de Zhako.⁷³ Le 1^{er} octobre, Bernt Bernander (coordonnateur de programme pour l'IRCU) rapporte un flux accru de l'Irak et la Turquie, où il ne reste qu'environ

⁷¹ P.F. Pirlot, « Backflow – Newly displaced persons », 619.4.IRQ, 9.12 1991.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Agency for International Development, Washington, D.C., Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA), Situation Report No. 15.

100 000 réfugiés, soit 6% des 1.5 millions estimés en fin avril.⁷⁴ Sur le terrain, on considère alors que la 'crise humanitaire' s'est alors estompée.

Parmi les facteurs ayant stimulé le retour, Bernander remarque que le retour d'Iran de la famille de Barzani, les négociations en cours entre le front kurde et Bagdad, et les conditions de vie se détériorant dans les camps iraniens ont contribué le plus significativement à l'accélération du flux. L'arrêt de services dans les camps tels que l'éducation et les soins de santé, ainsi que la coupe des vivres sont en effet parmi les pratiques les plus courantes du retour imposé. Ce genre de politiques de privation est particulièrement utiles aux États lorsque ceux-ci ne sont pas en mesure d'invoquer la clause de cessation du statut de réfugié : cette pression indirecte – bien que lentement létale⁷⁵ – est un affront plus digérable pour la communauté internationale qu'un État qui chasserait carrément par la force habitants des camps, commettant ainsi la violation grave de la Convention de 1951 qu'est le refoulement. L'Iran semble cependant considérer que la clause de cessation peut effectivement être invoquée pour les Kurdes irakiens sur son territoire lorsqu'il leur donne le 26 mai 1991 aux réfugiés du camp de Ghican Carb l'ultimatum de quitter le pays avant la fin du mois.⁷⁶

D'autres causes du retour incluent bien sûr la fermeture des frontières turques et la misère extrême dans les montagnes, mais aussi les opérations psychologiques ('psy ops') menées par les forces armées étatsuniennes. « *People came to us saying they had been given cards by the military, which said they would be offered protection in northern Iraq. It was a complete concerted effort [...] and it worked in the sense that people came back very fast. And once it began, there was no stopping it.* (Telford 2014) » Quant à eux, les agents de terrains informent les rapatriés (*returnees*) à la frontière que, s'ils visaient directement leur destination finale plutôt que de s'attarder dans les installations du havre de sécurité dans les montagnes, ils recevraient une assistance dans des camps de transit tels que celui de Said Sadiq. « *This assistance seemed to be a positive factor contributing to the decision to return to the place of origin* », écrit un agent du HCR à Arbil.⁷⁷ De la même manière, les agents du HCR considère que leur seule présence produit un effet psychologique 'positif' sur les personnes déplacées qui les entraîne à retourner. (Cet argument est d'ailleurs fréquemment utilisé pour convaincre le GOI

⁷⁴ Bernt Bernander, « Consolidated Operations Report UN-IRCU Baghdad », 619.4.IRQ, 1.10.1991

⁷⁵ Les Rohingyas au Bangladesh sont un autre exemple d'une telle coupe de vivres envers de ceux dont la migration a été forcée. On désignait alors (vers la fin des années 70) cette politique par l'euphémisme « *food consolidation* » (Long 2013).

⁷⁶ Fax de Witsch Cestari (HCR BGH), 1530z IRQ/HCR/0181, 26.5.1991.

⁷⁷ HCR (ERB), "Sitrep Erbil no 10, 20-27 July », 619.4.IRQ, 27.7.1991.

de laisser l'ONU s'impliquer davantage dans les opérations de rapatriement.⁷⁸) En outre, militaires et humanitaires ouvrent des 'routes bleues' ('*blue routes*') qui consistent en une trajectoire protégée par la Combined Task Force, où l'on dégage les routes des débris des bâtiments et installations détruits, et où du matériel de secours et des soins médicaux sont prodigués.⁷⁹ On s'assure de la fluidité du flux par des pamphlets de propagande et des annonces au mégaphone assurant que la sécurité est suffisante pour assurer le retour (UNHCR 1992b). Il est en effet plus facile d'assister, contrôler et surveiller les bénéficiaires en basse altitude – ce que le Président Bush Père rend clair dans son discours du 16 avril 1991 par lequel il déclare que ses forces armées entreront en territoire irakien pour établir les camps : « *If we cannot get adequate food, medicine, clothing and shelter to the Kurds living in the mountains along the Turkish-Iraq border, we must encourage the Kurds to move to areas in northern Iraq where the geography facilitates rather than frustrates, such large-scale relief effort. (The New York Times 1991)* »

Une fois le mouvement de retour enclenché, les archives suggèrent une grande inefficience, et même une absence de pouvoir d'agir, de la part de l'UNHCR lors des manœuvres de rapatriement – qui demeurent pourtant l'objectif fondamental de l'opération humanitaire que l'agence des réfugiés dirige en qualité de coordonnatrice principale. Le plus souvent, le Haut Commissariat ainsi laissé en spectateur impuissant d'un mouvement de population qui est soit spontané, soit forcé ou imposé par l'appareil militaire et sécuritaire des États. En septembre 1991, le gouvernement irakien autorise le retour de 3417 Kurdes à Penjwin dans un contexte où la situation de sécurité s'est « clairement détériorée », alors que les rapports d'escarmouches et de batailles abondent, qu'une intensification de la présence militaire dans tous les gouvernorats est évidente et que le retrait des troupes irakiennes dans plusieurs villes est perçue par nombre d'habitants comme un présage de bombardements imminents.⁸⁰ Durant cette période, le Ministère de l'information bannit l'accès à tous les journalistes hors des GCA et demande formellement aux leaders kurdes de stopper tout contact avec les leaders et médias étrangers et de « ne négocier qu'avec Bagdad » (ce qu'ils refusent).⁸¹ Le gouverneur d'As-Sulaimâniyah apprend à John Telford, alors chef de bureau dans le gouvernorat, que seuls deux véhicules onusiens seraient admis pour accompagner le convoi, et qu'aucun garde de l'ONU ne serait toléré. Dans les mots de Telford, on ordonne au HCR : « *basically not to*

⁷⁸ John Telford, « Visit Mr Bernander in SUL », 619.4.IRQ, 11.9.1991.

⁷⁹ HCR (ZKH), « Zakho sitrep no.5 », 619.4.IRQ, 02.06.1991.

⁸⁰ John Telford, « SUL sitrep covering period 1/9/91 – 8 /9/91 », 619.4.IRQ.

⁸¹ HCR (BGH), « Iraq sitrep number 15, covering period : 1 – 7 september 1991 », 619.4.IRQ.

*participate in any other way since it would be a 'GOI operation'.*⁸² » Selon le gouverneur, la position officielle du régime de Saddam Hussein est celle-ci : « *movement would have to be government organized and 'protected', and should not be seen as a UN operation.* »⁸³ »

Le HCR lutte tout de même pour obtenir un rôle actif ans les opérations de rapatriement, même en étant bien conscient qu'elles sont le plus souvent exécutées dans des circonstances qui violent le principe de rapatriement volontaire.⁸⁴ D'après le HCR lui-même, « entre 30% et 60% de la population a refusé, à un moment ou un autre, de retourner à leur résidence d'origine, dans les villages ou [...] dans les villes contrôlées par le gouvernement. (UNHCR 1992a : 11) ». Dans le fonds 619.4.IRQ, on compte par dizaines les rapports qui font état des proclamations répétées par les Kurdes (par voie de communiqué ou de manifestations devant les bureaux du HCR) qu'ils refusent de rentrer « tant que Saddam Hussein serait à Bagdad⁸⁵ » ou « que les Alliés n'auraient pas repris le contrôle⁸⁶ ». Le 29 mai 1991, le front kurde publie le communiqué de presse « *Half a million Kurdish refugees stranded in 'no man's land' without aid* » selon lequel les déplacés refusent le retour par crainte de l'armée irakienne, et que : « *The refugees are without even the most basic humanitarian and medical aid.* (619.4.IRQ) »

Malgré ces refus ostensiblement répétés, les archives du HCR regorgent de cas qui confirment le mot de Katy Long (2013 : 15) pour décrire la période : « *voluntariness was pushed to its absolute limits, possibly beyond recognition.* » L'agence des réfugiés s'est mouillée à plusieurs histoires troublantes, comme celle du convoi de vingt camions contenant les effets personnels de quelques 573 réfugiés, et agendé pour partir vers le sud de l'Iraq à la mi-décembre 1991. Entre temps, ces réfugiés dépossédés devraient faire face aux conditions hivernales des montagnes du nord de l'Iraq, sans l'assurance d'un convoi subséquent devant les mener à la même destination.⁸⁷ Outre les cas susmentionnés où le refoulement est « forcé

⁸² Telford, *ibid.*

⁸³ Fax de John Telford (HCR SUL), 619.4.IRQ, 9.9.1991.

⁸⁴ « *The foundation [of] any returnee programme is political conditions be conducive to voluntary return, specifically agreements (generally explicit) that allay fears that led to the original exodus. Signs are those conditions, ever tenuous (at best) in this programme are rapidly evaporating, not to say disappearing.* » (J. Telford (SUL) à Bodemar & Pirlot (BGH), « Re early (?) warning, Sulaimaniah governorate », 619.4.IRQ, 14.09.1991.)

⁸⁵ Fax d'Omar Bakhtet (Charge de Mission, UNHCR Téhéran) au Siège, ref. 91/HCR/0044, subj. « Emergency Task Force », 619.4.IRQ, 20.5.1991 ; Fax d'A Wtschi Cestari à S. Bodemar (HCR BGH), ref. GF 0091050009 HCR/1RQ/0125, 619.4.IRQ, 17.5.1991.

⁸⁶ Fax anonyme du 19 mai 1991 ; « Transit centre report 3 », 21.5.1991 ; 619.4.IRQ.

⁸⁷ Fax d'Ulrich G. Freyschmidt à Carrol Faubert, 619.4.IRQ, 11.12.1991. Ce fonds d'archive ne permet malheureusement pas de savoir si le départ de ce convoi a ultimement été annulé.

en conséquence des pressions directes ou indirectes par les autorités des camps⁸⁸ », les cas de refoulements par la Turquie sont fréquents. Le 11 juillet 1991 par exemple, les autorités du camp de Tatvan obligent 50 chrétiens irakiens⁸⁹ à monter dans des bus aux côtés de policiers équipés d'armes de poing, en leur disant à tort qu'ils seraient ramenés à leurs familles situés dans les camps turcs de Sivas et Kayseri. Or ces réfugiés sont dompés sur le pont Ibrahim Kalil avec l'ordre de rentrer à la marche en Irak.⁹⁰ Le GOI ne laisse pas non plus sa place en ce qui concerne les déplacements forcés, particulièrement lorsqu'il tente de reprendre le contrôle des KCA. En novembre 1991 par exemple, les troupes irakiennes évacuent 35 villages du gouvernorat d'Arbil en interdisant les habitants d'emporter leurs possessions et d'utiliser un véhicule pour le voyage, tout en menaçant les récalcitrants par la force.⁹¹

Par sa collaboration avec les autorités gouvernementales coupables de déplacements forcés, l'UNHCR contribue paradoxalement à miner l'établissement de conditions favorables au retour, qui dépendent lourdement sur la signature d'une entente entre les rebelles kurdes et le gouvernement central, et dont l'urgence est atténuée par cette opération humanitaire qui par sa présence prolonge ainsi une crise qu'elle voudrait pourtant voir s'achever au plus vite. Ceci, afin de négocier vainement son implication dans les opérations de rapatriement. « *The HCR provided assistance for transport, but overall played a very low key role in repatriation. In essence the entire operation happened despite of us, and not because of our involvement* », juge Telford (2014) en rétrospective. En outre, l'emphase sur le retour hâtif au détriment d'autres formes d'assistance contribue à miner les soins et services offerts pour les personnes déplacées, et n'aide certainement pas à réduire le taux de mortalité dans les camps de réfugiés, qui dans certains camps s'élèvent jusqu'à 1000 par jour (Cook 1995). De plus, la proportionnalité inverse entre la taille de la 'population flottante' et la 'solution au problème de sécurité'⁹² ignore le fait que le déplacement est une stratégie de survie – ici employée par des Kurdes typiquement associés aux rudes conditions de la vie en montagne – souvent plus efficace que la sédentarité et la 'normalisation' qui est idéalisée par les États et les

⁸⁸ Letter from Omar Bakhtet (Chargé de Mission, UNHCR Tehran) à M. Hosseini (Directeur général, Bureau de l'immigration, Ministère de l'intérieur, GOI), 619.4.IRQ, 6.8.1991,

⁸⁹ Ces réfugiés sont Chaldéens et Assyriens, ce qui suggère que l'attitude de la Turquie face aux réfugiés n'est pas définie uniquement par la crainte du renflouement des rangs séparatistes kurdes.

⁹⁰ Dieter von Blarer (HCR DHK), « Forced repatriation of about 50 Iraqi Christians (Assyrians/Chaldeans) on July 11th 1991 from Tatvan refugee camp to Iraq through Silopi (Ibrahim Kalil bridge) », 619.4.IRQ, 19.7.1991.

⁹¹ HCR (ERB), « Security situation around Makhmud », SDQ/HCR/0009, 619.4.IRQ, 16.11.1991.

⁹² C. Faubert, E. Morris et N. Morris, *ibid.*

humanitaires. En définitive, les leitmotifs de l'exercice du 'mandat traditionnel' et de la primauté du 'rapatriement volontaire' devraient logiquement imposer comme objectif premier l'établissement de conditions favorables au retour, ce qui pourrait s'articuler stratégiquement comme une intervention politique en faveur d'une résolution expéditive du conflit, ou encore comme d'un redressement des zones où les infrastructures et les habitations requièrent reconstruction. Or le HCR s'oppose à la fois à l'ingérence politique tout comme aux initiatives de reconstruction – jugées trop orientées vers le développement durable pour être incluse dans son mandat – et ce au risque de pencher vers l'impertinence. C'est sur ces questions controversées de reconstruction, d'implication à long terme et d'aide au développement que nous nous tournons maintenant.

« To decide between the present need and future hope, between the child that will die next week unless he is fed and the child who will live a hungry life unless his conditions are bettered : this is the most painful of tasks. »

- Mervyn Jones (1965)

4. RECONSTRUCTION

Malgré les efforts de rapatriement, plus d'un demi-million de PDI subsistent dans le nord de l'Irak au début 1992. Intuitivement, on pourrait penser que la prochaine étape logique pour les acteurs internationaux serait d'aider à rebâtir les habitations kurdes détruites par une décennie de conflit armée, ceci afin de favoriser leur retour et leur sédentarisation. Mais soutenir la reconstruction des villages en montagne signifie renforcer la base de la population où s'étend l'influence du PDK et de l'UPK – cela favoriserait inévitablement la poursuite d'autonomie ou même d'indépendance des Kurdes d'Irak. Tout cela dans un État qui s'est opposé à la Résolution 688 et à l'ingérence humanitaire déployée grâce à la coalition armée occidentale. L'Irak sanctionne la mission onusienne, mais seulement aussi longtemps qu'il sera trop faible pour la repousser. Quand la fin de l'hiver amène des projets de rebâtir le nord kurde, la riposte de Bagdad aux ONG et agences onusiennes est féroce.

Alors que le HCR s'efforce d'éviter que ses bénéficiaires succombent à la saison froide de 1991-1992 par son plan d'hivernisation, d'autres acteurs humanitaires et/ou développementaux soutiennent la reconstruction de villages entiers. Le HCR apparaît comme un obstacle aux initiatives dites 'développementales'. Sa présence même est investie d'un sens d'urgence et d'une perception d'un conflit humain comme d'une crise que l'on peut découper en stades distincts. Dans l'esprit de l'organisation, le stade d'urgence s'achèverait avec l'effacement de sa propre action, tandis que le stade développemental s'enclencherait lorsque les rennes de l'opération sont passés à des acteurs dont le mandat leur permet de s'engager dans le long terme (PNUD, UNICEF). Nonobstant, la reconstruction des habitations détruites suite à la Guerre du golfe de 1990-1991 est une demande récurrente du front kurde, et bénéficie d'un soutien certain auprès de plusieurs ONG et donateurs. En refusant systématiquement toute implication dans les projets de reconstruction, ce dernier affaiblit son propre rôle de coordonnateur des opérations humanitaires dans la région du Golfe. En plus de perdre sa

crédibilité auprès des ONG, il ne peut stopper l'avènement précoce du 'stade du développement', et déclenche ainsi les foudres de Bagdad sur l'ensemble de l'opération.

Or cette lutte intense entre aide humanitaire et développement dans le havre de sécurité est le produit d'une réflexion intense et qui remonte aux fondements mêmes de la philosophie humanitaire. Dans un premier temps, ce chapitre vise à représenter l'épaisseur du débat sur les secours direct et les projets développementaux. L'approche défendue ici est que ce détour historique permet d'expliquer le dysfonctionnement de la coopération entre OI et ONG au sein de cette 'opération multipolaire' déployée en réponse à une 'crise complexe'. Le point de contention principal de cette discorde – la stratégie opérationnelle de la 'reconstruction' et le moment (ou 'stade') où elle devrait être mise en œuvre – fera l'objet d'une analyse archivistique du terrain.

4.1 Retour historique

Pour Pérouse de Montclos, les aides humanitaire et développementale « ne se conçoivent plus sans l'autre. D'un côté, les 'urgentistes' font de la reconstruction, voire de la protection sociale lorsque les crises se pérennisent. De l'autre, les 'développementalistes' se retrouvent à gérer des situations extrêmes en cas de catastrophe (Montclos 2012) ». Certes. Mais pourquoi existe-t-il une séparation conceptuelle et opérationnelle entre ces deux domaines d'intervention ? En réalité, le développement et l'humanitarisme ont connu un départ conjoint dans les organisations humanitaires et philanthropiques religieuses, avant d'être séparés dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Dès lors, la réflexion s'amorce sur la manière de « faire le pont » afin de « lier le secours, le redressement et le développement » dans un « continuum entre la réponse de crise et l'intervention à long terme » (Deschamps & Lohse 2013). Dans ce labyrinthe conceptuel, une constante demeure : cette idée de transition nécessaire, de progression linéaire entre deux champs d'intervention distincts. Cette philosophie opérationnelle n'accepte pas qu'on puisse penser à se reconstruire durant le 'stade de la réponse de crise', où sont de mises les secours directs destinés à maintenir en vie plutôt qu'à affecter des sociétés dans le long terme. Au sein de ce débat, le HCR est toujours demeuré réfractaire : considérant son mandat d'assistance qui voit les personnes déplacées comme un 'problème à régler', un corollaire est que 'la solution durable' qui s'impose est la sédentarisation. Lorsque les gens en déplacement se posent, le devoir de l'agence des réfugiés s'achève ; si l'environnement est inhabitable, le HCR doit coopérer – et ultimement passer le flambeau, s'il l'a possédé – avec des acteurs se réclamant de l'aide au développement. Mais tous ont leurs propres intérêts institutionnels, et

sont aux prises avec des contraintes politiques qui les poussent à opérer différemment selon l'état de la crise et le passage du temps. En ce sens, le havre de sécurité irakien est l'expression archétypale du besoin de coordination qui saisit l'ONU en réaction même à cette crise et qui crée le Département pour les affaires humanitaires (DHA) en décembre 1991.

4.1.1. Séparation et réunion des aides humanitaire et développementale

Les secours d'urgence et l'aide au développement coexistent depuis longtemps et plongent leurs racines communes dans les fondements religieux de l'aide humanitaire (Brauman 2006 ; Barnett 2011 ; Paulmann 2013). Les premières organisations humanitaires sont imbibées d'une pensée religieuse (e.g. CICR, Caritas, Société de Saint-Vincent-de-Paul, Secours Catholique) et ne posent pas de distinction particulière entre secours d'urgence et aide au développement. Alors que Lachenal et Taithe (1993) insistent sur les continuités entre le missionarisme – dont la rhétorique développementale s'exprime notamment à travers la mission civilisatrice, l'amélioration morale et le progrès – et l'humanitarisme, Bornstein (2003) invite à ne pas prendre pour acquis le clivage apparent entre la vie spirituelle prétendument austère promulguée par la foi, et le matérialisme inhérent à l'idée de développement. En effet, la mission civilisatrice, le progrès et la croissance économique et sociale sont autant d'idées plongeant leurs racines dans la pensée chrétienne, qui louange une forme de « progrès » qui serait l'inexorable destinée de l'humanité. De la même manière, la Société des Nations et les autres OI et ONG du début du siècle ne limitent pas l'action humanitaire pas au secours (*relief*), mais visent l'essor économique, politique et moral des individus et des communautés, et ultimement l'éradication des causes de la souffrance humaine (Rodogno 2014). L'avènement du système onusien n'apporte pas non plus de distinction: l'UNRRA, est fondée en 1943 comme la première organisation internationale d'aide d'urgence *et* de développement (Woodbridge 1950).⁹³

Dans les années 70, un 'boom d'ONG' sonne l'avènement d'une 'gouvernementalité humanitariste' qui permet aux acteurs de l'aide internationale de propager une certaine vision du monde lors de leurs interventions dans le 'Tiers monde' (O'Sullivan 2014). Le rythme de cette expansion est renouvelé à la fin de la Guerre froide, un moment que Duffield (2007) qualifie d'historique de par l'ampleur des opportunités d'intervention pour la pacification et la reconstruction. Au sein de cette offre croissante, les ONG et OI ont tout intérêt à se trouver une

⁹³ Tsilaga (2008) suggère que l'effort de reconstruction entrepris par Athènes et l'UNRRA en 1945-46 se voulait une combinaison entre les opérations de distribution de nourriture (typiquement 'humanitaires') et d'initiatives visant l'atteinte du « bien-être » (*welfare*, un concept d'administration publique qui rapporte aux conditions de vies jugées minimales pour vivre sainement et dignement, et qui s'exprime notamment par l'aide ou la sécurité sociales, donc plutôt 'développemental').

niche afin de s'approprier une frange spécifique du financement disponible. Or les années 90 voient une prolifération des déclarations de politiques (par le UNSG, l'UE, et une foule d'acteurs parmi les états donateurs, les compagnies privées et la société civile) plaçant l'aide au développement au cœur des enjeux de sécurité internationale et de réponse aux conflits armés (Duffield 2008 ; McGoldrick 2011). L'intervention internationale des puissances occidentales s'axe sur un idéal de paix libérale post-Guerre froide qui nécessite l'intégration des économies du 'Tiers Monde' à l'économie mondiale. C'est ainsi que le marché de l'aide internationale s'investit d'une part des agences 'humanitaires' qui visent à « sauver des vies, à alléger les souffrances et à assister des victimes en détresse (Montclos 2012) », et d'autres 'développementales' qui visent à reconstruire et à appliquer des transformations structurelles sur les sociétés afin d'étouffer le 'facteur pauvreté' et prévenir ainsi la survenance des conflits futurs. C'est cette interrelation des deux champs, qui partagent ultimement un même idéal de paix mondial, qui requiert leur rapprochement presque aussitôt après leur séparation. C'est ainsi qu'est posé, au début de la décennie, le paradigme d'intervention qui prévaut à ce jour : celui 'd'opération multipolaire' (un concept qui souligne la multiplicité des acteurs locaux et internationaux) en réponse à des 'crises complexes' (qui marque l'interdépendance des facteurs de vulnérabilité des populations et qui justifie ainsi l'implication de toutes ces agences aux stratégies opérationnelles balkanisées).⁹⁴

Parmi quelques exemples de 'crises complexes', citons la famine et le conflit armé en Somalie (1992), le démembrement de la Yougoslavie (1993), le génocide rwandais (94), la guerre en Afrique centrale (1997), celle du Kosovo (1999), bref une part écrasante des conflits d'envergure ayant fait l'objet d'une intervention humanitaire soutenue au cours de la décennie. Première d'entre elles, la crise du Golfe illustre la menace que pose les acteurs du développement pour les 'urgentistes' tels que l'UNHCR. Car 'l'urgence' demandant 'secours directs' est bien la niche que le HCR doit s'emparer une fois que le processus de différenciation conceptuelle exposé ci-haut s'est accompli. Après que la Résolution 3271 de 1974 ait proclamé la préférence de la communauté internationale pour le rapatriement comme solution au problème des réfugiés, le HCR renforce sa réputation comme l'agence prééminente dans la gestion de ces crises.

⁹⁴ Voir aussi : Keen (2008) ; Bernard (2011).

4.1.2. UNHCR et développement

Dans les années 80, plusieurs conférences rassemblent des représentants des agences internationales et des États intervenants et bénéficiaires pour réfléchir aux manières de limiter la dépendance des réfugiés à l'assistance humanitaire, autrement dit de trouver une solution durable. L'impulsion de ces rencontres vient d'une frustration de l'Afrique, qui clame que ses quelques 4 millions de réfugiés sont négligés par le HCR (Loescher 2001). Mais la première International Conference on Assistance to Refugees in Africa I ne débloque que 69 millions des 1.15 milliards demandés par l'Afrique. Durant ICARA II en juillet 1984, les pays africains demandent davantage de ressources pour réparer les dommages à l'environnement causés par les réfugiés et pour développer les infrastructures dans les zones qui les accueillent. Durant la conférence, le HCR refuse en accusant l'Afrique de tenter de s'appropriier des ressources réservées à l'aide humanitaire pour leurs propres projets développementaux. Bien que ni la conférence panafricaine d'Arusha en mai 1979, ni ICARA I et II, et ni la Conférence internationale des réfugiés centraméricains à Guatemala (mai 1989) ne parviennent à débloquent des fonds suffisants pour l'implémentation de projets pouvant faire le pont entre secours et développement, ces initiatives stimulent la réflexion au HCR. En août 1983, le HC Poul Hartling rassemble un groupe d'experts pour étudier comment une approche développementale pourrait contribuer à une solution aux problèmes des réfugiés. Le Prince Sadruddin Aga Khan (1982) identifie les structures globales d'inégalités comme l'une des causes premières des conflits, et en 1984 demande au Comité exécutif du HCR d'implémenter la réflexion stratégique initiée par son prédécesseur.

Sans mandat ni ressource pour s'attaquer à ces 'structures globales', l'approche du HCR pour 'faire le pont' entre aide humanitaire et développement passe par sa coopération et son éventuel retrait au profit d'agences 'développementales'. Mais l'analyse du terrain en Irak du nord montre que les clashes abondent entre des acteurs aux stratégies opérationnelles et intérêts institutionnels divergents. Le reste de ce chapitre explore les premiers balbutiements de la coordination des 'opérations multipolaires' qui continuent préoccuper le secteur de l'intervention internationale aujourd'hui.

4.2. Sur le terrain : confrontation entre aide humanitaire et développement

Dans le nord de l'Irak, un premier obstacle majeur à la coordination de l'aide humanitaire et développementale est l'enjeu de la reconstruction. Des agences échappant à la coordination du HCR provoquent l'ire de Bagdad lorsqu'ils s'amènent trop tôt avec leurs projets d'engagement à long terme et de renforcement des régions kurdes irakiennes. Au temps des négociations sur l'autonomie des gouvernorats du nord, le régime de Saddam Hussein tente plutôt d'affaiblir le camp adverse par la frappe militaire et l'embargo sur l'essence et les vivres. En limitant son implication à la réponse de crise dont l'essentiel est achevé par le plan d'hivernisation de 1991-1992, le HCR passe son rôle de coordonnateur de l'opération humanitaire dans le havre de sécurité à l'UNICEF au printemps, et se retire d'un havre de sécurité où une population de 'bénéficiaires' kurdes affaiblie et dont les impératifs de reconstruction sont entravés non seulement par la volonté du GOI, mais aussi par les sanctions onusiennes imposées sur l'Irak suite à l'invasion du Kuwait, qui bloquent l'importation de l'équipement nécessaire à la reconstruction des infrastructures et des industries locales. Après l'échec des négociations entre l'ONU et l'Irak pour un engagement prolongé des acteurs développementaux passé l'expiration du dernier mémorandum d'entente le 30 juin 1992, ainsi que le rejet du programme du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) par Bagdad, 750 000 personnes dépendent de la distribution humanitaire de nourriture. « *At times it seemed as if UN and NGO food rations were all that sustained the Kurdish economy.* (Backer & Offeringer 1994) » L'issue de l'opération humanitaire dans la crise du Golfe marque le triomphe de l'aide humanitaire et du secours d'urgence, qui s'immisce en violation de la souveraineté irakienne par la Résolution 688, et de l'échec de l'aide au développement, qui ne parvient pas à relever (*rehabilitate*) la région autonome sur laquelle le KRG est mené à gouverner dès le mois de mai 1992.

4.2.1. Principes directeurs du HCR

La stratégie de reconstruction n'est pas foncièrement incompatible avec l'action de l'agence de ces réfugiés, ni même des contraintes opérationnelles imposées par les donateurs. Rendre au champ d'intervention des conditions de vies minimales dans le long terme est après tout une manière d'empêcher l'exode vers les pays voisins. Il est clair que ce sont les dissensions internes d'un pays aux prises avec les conséquences des insurrections kurdes et chiites du printemps 1991 qui empêchent les projets d'assistance à long terme. Ainsi la prise de position du HCR est ostensiblement orientée vers l'impératif posé par Bagdad, soit un secours d'urgence en vue d'un retrait (*phase-out*) rapide. Ogata affirme que son organisation « *should not assist in*

*the maintenance of potentially long-term camps on Iraqi soil.*⁹⁵ » L'agence accepte certes la « l'assistance au redressement (*rehabilitation*) dans les zones de haute concentration de rapatriés », mais celle-ci doit être exécutée par d'autres agences moins orientées vers les secours d'urgence.⁹⁶ Dans un « *programme summary* » de juillet 1991, la priorisation de l'action du HCR se décline ainsi : 1. Secours immédiats (i.e. distribution de matériel de refuge), 2. Redressement mineur (i.e. clôturer les cours d'eau), 3. La surveillance (*monitoring*) de la situation sur le terrain. La philosophie sous-jacente est que le HCR doit travailler *avec* et *par le biais* du GOI en vue de restaurer les systèmes gouvernementaux (e.g. la distribution de nourriture et de médicaments), devrait éviter toute implication à long terme et laisser l'intégration du redressement et des programmes de reconstruction aux autres agences.⁹⁷

Les pressions constantes exercées par le GOI sur le HCR pour un retrait rapide voudraient empêcher l'agence de considérer la reconstruction. Celle-ci est bien consciente que Bagdad a décrété illégal de rentrer dans les villages détruits pour s'y reconstruire avant qu'ait eu lieu une résolution au conflit.⁹⁸ En mai 1991, alors que la situation de sécurité ne montre aucun signe d'amélioration, et que des centaines de milliers de personnes demeurent coincées dans les montagnes aux frontières nord, le HCR, placé devant le choix d'instaurer davantage de camps dans le havre de sûreté ou de reconstruire les villages détruits, s'oppose farouchement à la dernière option : « *HCR made it clear that it could not associate itself with such schemes because of obvious political implications, and of negative consequences it may have on either present negotiations between Baghdad and Kurdish leaders, or on UNHCR intervention/presence in the medium/long term.*⁹⁹ » Par « conséquences négatives », on ne peut qu'entendre le risque de contribuer à la victoire du front kurde dans ses velléités d'autodétermination : l'établissement d'une région autonome ou la proclamation d'un État souverain kurdes iraient à l'encontre des objectifs de « normalisation » imposé par le GOI au HCR par le MOU d'avril 1991, i.e. le retour à la situation politique sur laquelle régnait le régime baathiste avant l'insurrection du printemps.

⁹⁵ Sadako Ogata, « The rôle (sic) of UNHCR inside Iraq », 619.4.IRQ, 30.4.1991.

⁹⁶ A. Witschi-Cestari, « Plan of action for Iraq/Turkey border », 619.4.IRQ., 8.5.1991

⁹⁷ Filippo Grandi, « Meeting immediate needs of displaced returnees (programme summary) », 619.4.IRQ, 25.7.91. Cette position est réaffirmée par Witschi-Cestari (fax IRQ/HCR/1149, 619.4.IRQ, 3.9.1991), en ajoutant que le HCR ne devrait pas s'impliquer en distribution de matériel d'agriculture, ce qui est d'ailleurs une activité traditionnelle du CICR, une association pourtant considérée comme éminemment 'urgentiste'.

⁹⁸ Fax de S. Bodemar à C. Faubert, « Further developments and notes re coming months », 619.4.IRQ, 29.9.1991.

⁹⁹ P.F. Pirlot, « Sitrep no 2 Zakho/Dohuk », 20.5.91, 519.4.IRQ. À l'issue d'une rencontre avec les militaires étrangers, un agent rapporte aussi : « *Ideas of reconstructing villages previously (sic) destroyed by iraqi government have been thrown around, but allied forces [...] have been informed that UN cannot be associated with this exercise in current political situation.* » Anon., 619.4.IRQ. 21.5.1991.

En rétrospective, Telford juge que la Haute Commissaire « *had probably misread the situation, which changed so fast during this operation. On the contrary, there was international pressure to get involved in rehabilitation. The international community 'so called' (basically the Americans, but also the British) had changed their approach toward the UNHCR overnight in this regard.* » En effet, la question de la reconstruction dans le havre de sûreté est un autre cas d'intérêts de politique étrangère où l'assistance aux Kurdes pourraient être utilisée pour déstabiliser Bagdad. C'est pourquoi les États donateurs supporteront le maintien des travailleurs internationaux en Irak après l'été 1992 en vertu de la Résolution 688. En se limitant à des opérations de redressement dangereusement sommaires (c.f. 2.4. *Hivernisation*), il semble clair que le HCR perçoit comme étant dans son intérêt institutionnel d'offrir une sorte d'allégeance à Bagdad en délaissant le camp kurde, ceci afin d'assurer la légitimité de sa présence en sol irakien assez longtemps pour endiguer les débordements de population vers la Turquie, et de pouvoir déclarer sa mission accomplie et de préserver sa crédibilité auprès de ses grands donateurs.

4.2.2. Coopération, coordination et leadership

Dirigé par ces principes et contraintes opérationnelles aux tendances 'urgentistes', le HCR tente d'imposer cette vision dans l'exercice de sa fonction de coordonnateur principal de la réponse à la crise du Golfe. Dès que le transfert des responsabilités depuis les ailes 'humanitaires' de la Combined Task Force est complété en juin 1991, le HCR signe ses premières « lettres d'association » avec une quinzaine d'ONG représentant environ 200 travailleurs internationaux. C'est par ces ententes de principes que l'agence tente de garder le contrôle sur les stratégies opérationnelles sur le terrain. Elle favorise ainsi l'intégration sur le terrain des ONG qui sont « disposées à recevoir sa bénédiction » (« *keen on receiving its blessing* »).¹⁰⁰ Elle facilite également l'obtention de visas pour les employés des diverses agences, de par son statut d'interlocuteur privilégié avec le GOI, qui ne questionne pas sa position de leadership au sein de cette présence internationale imposée. Dans cette perspective, le HCR offre ses services prioritairement aux ONG s'occupant d'activités liées au « *initial support, of a survival nature or quasi-rehabilitation stage of sustenance.*¹⁰¹ » Ce discours perpétue l'idée d'un continuum entre secours d'urgence et développement, une transition qui en dit plus long sur les contraintes opérationnelles que sur la réalité du terrain. On approuve aussi particulièrement les ONG

¹⁰⁰ HCR (SUL), "Report on meetings with HELP (Hilfe zur Selbsthilfe) representatives", SUL/IRQ/91/0241, 619.4.IRQ, 28.2.1991.

¹⁰¹ Fax du HCR (BGH) à Genève, 619.4.IRQ, 7.6.1991.

s'occupant de restaurer (« *kickstart* ») les structures locales et par le plan d'hivernisation des habitations des montagnes pour la saison froide de 1991-1992,¹⁰² autrement dit ceux qui s'arrêtent au 'stade du redressement' sans s'avancer vers la reconstruction. En outre, le HCR se montre réticent à supporter la coopération d'autres agences avec des organismes telles que le Kurdistan Reconstruction Organization (KRO) (sponsorisé par le gouvernement turc) et le Kurdistan Reconstruction Office (supporté par l'ODA), trop politiques de par leurs liens serrés avec les partis kurdes, et parce qu'ils s'occupent de reconstruction.¹⁰³

Ces services offerts en vertu du mandat de coordination n'empêchent pas la contestation du leadership de l'UNHCR. Parmi les critiques les plus significatives, on compte les collègues onusiens du PAM : ceux-ci protestent contre l'intention du HCR de réduire la distribution de nourriture dans les PCA, ceci afin de forcer les réfugiés à descendre des montagnes. « *To suggest that we give the last ration in September is asking for trouble*¹⁰⁴ », résume B. Szynalski (PAM Rome). Dans ces circonstances, le PAM refuse la proposition du HCR de mettre en commun les efforts de distribution de vivres du GOI, des ONG et de l'ONU, puisqu'il craint que la sélectivité des bénéficiaires du GOI (qui tente d'affaiblir ses opposants politiques en coupant les vivres) va à l'encontre de son mandat d'aider tous rapatriés, déplacés et groupes vulnérables sans discrimination.¹⁰⁵ Hans Einhaus, Coordinateur et Représentant spécial du SG en Irak, considère comme hautement significative cette tentative de coopération échouée. Par une peur de s'éloigner de leur mandat respectif, les agences onusiennes et ONG refusent de se laisser coordonner, tentent d'éviter la duplication du travail ou de remplir les lacunes. Pour Einhaus, cette attitude mine l'efficacité des efforts humanitaires et représentent toute la faiblesse opérationnelle du système onusien.¹⁰⁶

4.2.3. Projets de reconstruction contestataires

Plutôt que de retourner dans les « villes de Saddam », plusieurs Kurdes préfèrent reconstruire leurs habitations montagnardes détruites durant la guerre Iran-Irak et auparavant. « Le Kurdistan était leur patrie, ils avaient plutôt une envie de repeupler, de revenir, de revivre au

¹⁰² HCR (SUL), « Sitrep Sulemaniyah, covering period 24.8 – 31.8.1991 », 619.4.IRQ.

¹⁰³ HCR (BGH), « Meeting with Overseas Development Administration (ODA) », 30.8.1991 ; HCR (ERB), « Emergency shelter for returnees/displaced in Erbil governorate », HCR/TFG/MISC/408, 2.9.1991 ; 619.4.IRQ. Je ne suis pas parvenu à vérifier si ces deux « KRO » s'agissent en fait du même organisme.

¹⁰⁴ PAM, fax wfp/g/jdr/0033 à Witschi Cestari, 619.4.IRQ, 3.9.1991.

¹⁰⁵ L. Kotsalianen (HCR GVA), HCR/irq/0276, 619.4.IRQ, 6.2.1992.

¹⁰⁶ Hans Einhaus (Coordinator and Special Representative of the Secretary-General in Iraq), « Mission to the Northern Iraq governorate of Dohuk, 1-2 February 1992 », 619.4.IRQ, 6.2.1992.

Kurdistan. Le peuple que j'ai vu avait envie de rester et de fonder quelque chose là-bas. » se souvient Troyon-Borgeaud (2014). Comme le remarque l'agent d'information onusien Emery Brusset, « *the village represents the primary cell of Kurdish culture, and the desire to return to the site of origin remained strong among the communities' organisation.*¹⁰⁷ » Les archives abondent en effet de 'backflows' de PDI rentrant dans ces villages démolis,¹⁰⁸ d'activités de construction par les Kurdes à ces endroits,¹⁰⁹ et de blessures ou de morts chez ceux se déplaçant à la recherche de bois et d'eau potable autour des hameaux tapissés des mines anti-personnelles posées par le régime baathiste précisément pour empêcher le retour.¹¹⁰

Pour les raisons exposées jusqu'ici, le HCR est peu disposé à soutenir le renforcement des fondations du Kurdistan irakien. D'autres avaient moins de scrupules. « *The single most difficult challenge throughout* », dit Telford (2014), « *was the direct donor involvement in the programme through either their own agencies on the ground [...], and then through massive bilateral funding to very large NGOs and also other UN agencies.* » Il s'agit là d'une manière pour les États donateurs de jouer les ONG et agences onusiennes les unes contre les autres, d'en financer une en particulier pour un projet donné afin de stimuler la compétition, et espérer ainsi que les organisations 'délaissées' changeront leurs politiques opérationnelles et amélioreront leur efficacité. Ces initiatives financées bilatéralement entre agences et gouvernements échappent aux efforts de coordination du HCR et s'attaquent directement à son leadership lorsqu'ils sont orientés vers une politique opérationnelle que l'agence des réfugiés refuse de supporter. L'un de ces projets les plus significatifs est étudié ici, soit de l'Iraq Relief Coordination Unit (IRCU) et de la Communauté économique européenne (CEE), négocié bilatéralement avec le gouvernement irakien sans l'aval du HCR.¹¹¹

Dès juin 1991, l'IRCU planche sur une proposition d'assistance à la réparation des résidences des familles kurdes déplacées, et parvient à éveiller l'intérêt de la CEE et de l'ODA britannique.¹¹² Le 26 juillet, l'Europe présente au HCR un projet d'ECU 5.1 millions pour « la

¹⁰⁷ Emery Brusset, « Transient populations Ahmadia Field Office Sector. Field office report, 3 July 1991 », 619.4.IRQ.

¹⁰⁸ HCR (ZKH), « Zhako sitrep no. 5 », 619.4.IRQ, 2.6.1991.

¹⁰⁹ J. Telford (HCR SUL), « Sitrep Sulaimaniah 6-13 July », 619.4.IRQ, 15.7.1991.

¹¹⁰ Fax du HCR (BGH) au siège, IRQ/HCR/0290, 619.4.IRQ, 9.6.1991.

¹¹¹ Un autre projet significatif mais aux circonstances très similaires est le projet proposé en août 1991 par l'IRCU à l'Organisation mondiale pour les migrations (OIM), financé à raison de USD 3.5 millions par le Ministère des affaires étrangères de la RFA, et bénéficiant du support de plusieurs ONG tels le Danish Church Aid, ceci pour une assistance humanitaire à la réparation des résidences des familles kurdes déplacées. Le HCR exprime sa « grande préoccupation » pour ce « projet préparé dans la cour arrière du HCR » et qui représente un refus évident de reconnaître son rôle de coordonnateur de la réponse à la crise du Golfe. (« Emergency shelter for returnees/displaced in Erbil governorate », HCR/TFG/MISC/408, 2.9.91 ; 619.4.IRQ.)

¹¹² IRCU, « Ninth Meeting (23 June 91) », 619.4.IRQ.

réanimation des villages ancestraux en assurant des conditions de vie minimales à la population irakienne déplacées et rapatriée.¹¹³ » Jusque-là, l'idée est bien reçue par les agents de terrain de l'organisation coordinatrice. Mais les choses s'enveniment lorsque l'Europe ne consulte pas le HCR sur la sélection du personnel, ne tient pas compte de la division géographique (évidemment politiquement chargée) entre KCA et GCA, et ne semble pas préoccupée de signer une lettre d'association avec le HCR.¹¹⁴ Les chefs de bureau Steffan Bodemar et Pierre-François Pirlot demandent en vain l'annulation immédiate de tous les vols nolisés et les cargos affrétés.¹¹⁵ Ces plans alarment également le GOI : dans une lettre du 20 août à Bernt Bernander (619.4.IRQ), le Ministre d'État Mohammed S. Sahaf se plaint que la CEE n'a pas contacté Bagdad pour chercher à collaborer, « *ignoring completely the Iraqi legal authority, formulating a project according to their wishes and for obvious political purposes, in small part of Iraq as an experimental field for their purposes.* » Du côté kurde, on célèbre l'intervention européenne à coups de feu tirés en l'air et par des manifestations pacifiques.¹¹⁶ Vaincue, l'ONU décide que le Prince Sadruddin, alors Délégué exécutif du Secrétaire général onusien, exercera un lobby auprès du GOI en faveur de ce projet européen.¹¹⁷ Le HCR ne manque pas de faire sentir sa frustration à l'ODA : « *in a country where the political implications of the establishment of parallel and direct links with a governmental body of an EEC country may have extremely negative implications for both the objectives of the humanitarian programme and, even, the security of our own personnel, especially in view of the Iraqi Government's refusal of the EC project.*¹¹⁸ » Ces événements montrent que l'influence du coordonnateur de la crise du Golfe s'étend certes aux agences onusiennes (malgré les critiques du PAM exposées ci-haut, celui-ci ne manque pas de réitérer son 'allégeance' au HCR comme leader de l'opération), mais pas aux états donateurs qui agissent sur le terrain.

Ceci dit, cette 'affaire européenne' montre aussi comment l'ONU sait ultimement garder le contrôle sur le terrain en tentant de susciter une complicité avec le pays 'bénéficiaire', même si au détriment de la coopération avec les autres agences. À Bruxelles, on s'enthousiasme de cette première opportunité attendue pour cette implication de haut profil en action humanitaire ; mais dès que le Prince Sadruddin expose le projet au GOI, celui-ci le refuse expéditivement. Nombreux sont ceux à la CEE qui sont furieux que l'ONU n'ait pas laissé le projet s'implémenter

¹¹³ R.J. Lewartowski (Acting Head of Unit Development, Commission of the European Communities), 619.4.IRQ, 25.7.1991.

¹¹⁴ Fax 8265X, 619.4.IRQ, 20.8.1991.

¹¹⁵ S. Bodemar et P.-F. Pirlot, « EC Proposal », 619.4.IRQ, 20.8.1991.

¹¹⁶ HCR (BGH) « Iraq Sitrep number Forteen (sic), 25-31 August 1991 », 619.4.IRQ, 27.8.1991.

¹¹⁷ Fax d'A. Witschi-Cestari (Head of Desk Turkey/Iraq), 619.4.IRQ, 27.8.1991.

¹¹⁸ Fax du HCR (GVA) à A. Bearpark (ODA), 619.4.IRQ, 29.8.1991.

à l'insu de Bagdad.¹¹⁹ L'échec de ce plan de reconstruction s'avère en un sens une victoire conjointe de cette 'alliance' de l'ONU et de l'Irak, la première défendant la position du second pour assurer le maintien de sa propre présence. Laissant de côté son indépendance envers le GOI, l'UNHCR parvient à négocier un accès qui lui permet de s'avancer – sans dépasser – le 'stade du redressement', qui s'incarne principalement par le plan d'hivernisation pour 1991-1992, répété à moins grande envergure l'hiver suivant.

4.2.4. Hivernisation

Si l'approche de l'hiver est redoutée par les acteurs internationaux et les populations déplacées en 1991, peu auraient pu se douter de la force du déchaînement naturel qui allait s'abattre sur le nord de l'Irak. Des aînés des villages kurdes à Dahûk remarquent que les chutes de neige massive, les tempêtes violentes et les avalanches qui bloquent les routes, provoquent quantité d'accidents de voitures et réduisent drastiquement la visibilité, sont les pires en plus de vingt ans.¹²⁰ John Vidal du *Guardian* rapporte : « *The heaviest snowfalls and coldest weather in years have paralysed international relief efforts for the Kurds in northern Iraq, and there were warnings yesterday that the situation could get worse, with deaths in isolated regions and large quantities of aid needed.*¹²¹ » Lorsqu'il est devenu clair que le rapatriement des réfugiés kurdes ne serait pas accompli avant l'hiver, qu'une entente entre le front kurde et Bagdad n'a aucune chance de survenir avant les premières neiges, que l'embargo baathiste sur les KCA persiste et que les escarmouches entre peshmergas et troupes irakiennes, ainsi que les évacuations forcées des villages kurdes, se multiplient et ralentissent le retour, le HCR lance son programme d'« hivernisation » (*winterization*) consistant à assurer à une population estimées à 640 000 personnes déplacées un abri adapté aux rudes conditions hivernales.¹²²

Mû lui aussi par une politique d'endiguement, le projet vise à éliminer les 'populations flottantes' (i.e. sans abri et non-sédentaires) et à « freiner tout éventuel mouvement populaire d'envergure dans la région.¹²³ » On comprend bien que la Turquie déclare attacher une haute

¹¹⁹ Richard Dowle, « EC plan to assist Kurds 'scuppered' by UN officials », *The Independent*, 30.8.1991.

¹²⁰ HCR (DHK), « Snow in DHK' on 02-01-1991 », 619.4.IRQ, 3.1.1991 ; HCR BGH, « Iraq sitrep number 37 covering period : 9-15 February 1992 », 619.4.IRQ ; Troyon-Borgeaud (2014).

¹²¹ John Vidal, « Cold hand of winter comes down on aid to Kurds », *The Guardian*, 6.1.1992.

¹²² C. Faubert, « Planning for a Winter Programme » (projet pilote), 619.4.IRQ, 2.8.1991. Le nombre des bénéficiaires se décline ainsi : 500 000 à As-Sulaymāniyah (dont 255 000 à Penjwin), 100 000 à Arbil et 40 000 à Dahûk.

¹²³ « Updated plan of action for the Inter-agency humanitarian programme, 1st september to 31 december 1991 », 619.4.IRQ.

importance à ce projet,¹²⁴ et malgré qu'elle le mette en péril en continuant de bombarder la frontière irakienne tout l'hiver en disant s'en prendre aux éléments kurdes, c'est depuis son territoire qu'est livré le matériel d'habitation et les outils de construction par quelques 2000 camions devant traverser la frontière durant octobre et novembre.¹²⁵ Afin de maintenir en vie les centaines de milliers qui préfèrent passer l'hiver dans les montagnes plutôt que de retourner sous la sphère d'influence de Saddam Hussein, on alloue une dizaine de millions de dollars USD devant servir à la livraison par le PAM de quelques 400 tonnes métriques de nourriture, à la restauration des systèmes d'approvisionnement en eau potable (surtout par Oxfam), et l'assistance aux constructions d'abris 'hivernisés'.¹²⁶

Un paradoxe se présente encore une fois : certes, on s'efforce d'empêcher les PDI de traverser la frontière turque en assurant leur survie durant l'hiver ; mais si le projet s'avère 'trop' efficace – e.g. par la (re)construction d'habitations permanentes – on risque d'agir à l'encontre de la 'normalisation' en freinant le retour des montagnes et en permettant les Kurdes d'y rebâtir une nouvelle vie, ou encore en supportant ceux qui convergent vers les villages montagnards ancestraux pour les relever des ruines de la guerre Iran-Iraq. C'est ainsi que l'hivernisation est présentée sous le sigle du 'redressement', avec une opposition ostensible à toute notion de 'reconstruction', et est exécuté de manière à ne pas encourager quiconque à venir s'installer dans les abris hivernisés mais de supporter seulement les familles qui ont déjà décidé de passer l'hiver en montagne.¹²⁷

Malgré cette préoccupation, la portion du havre de sûreté affecté par l'hivernisation devient l'un des seuls endroits en Irak où la politique des '*supply restrictions*' (i.e. l'embargo baathiste sur le pétrole – essentiel au chauffage en montagne – et la nourriture), ainsi que les privations amenées par les sanctions onusiennes, sont contrées par la distribution de vivres et matériel humanitaires. Les archives témoignent effectivement de '*backflows*' vers les montagnes une fois le projet enclenché.¹²⁸ Suivant l'idée du coordonnateur du programme onusien en Irak Gualtiero Fulcheri selon laquelle les '*supply restrictions*' provoquent de nombreuses morts par hypothermie ou famine, et que le GOI tente ainsi de remplacer les Kurdes par une population « plus fiable »,¹²⁹ il découle que le programme d'hivernisation est éminemment politique de

¹²⁴ A.-M. Demmer, « UNHCR démarche with Turkish authorities regarding cross-border bombing in N. Iraq », 619.4.IRQ, 4.11.1991.

¹²⁵ HCR (BGH), « Iraq sitrep number 18 covering period : 21-28 September 1991 », 29.9.1991, 619.4.IRQ.

¹²⁶ HCR (BGH) « Activities of the UNHCR Programme in Iraq / 1 June – 1 September 1991 », 619.4.IRQ, 1.9.1991.

¹²⁷ Faubert, *ibid.*

¹²⁸ R. Rahman (HCR ERB), "Fuel crises", fax IRQ/FAX/0877, 619.4.IRQ, 6.9.1992.

¹²⁹ Fax de Gualtiero Fulcheri au Secrétaire général adjoint Jan Eliasson, IRQ/FAX/885, 619.4.IRQ, 11.9.1992.

parce qu'il pourrait contribuer à contrer la répression de Bagdad contre sa propre population. Pour tenter d'atténuer cet impact politique, les abris 'hivernisés' ne sont jamais construits à partir de la première pierre : une fois qu'une famille a prouvé qu'elle dispose de quatre murs, elle peut bénéficier de ce qui demeure essentiellement une assistance au renforcement de la toiture par le biais de bâches, de bois, de chevrons et de feuilles de fer ondulé. En outre, lorsque le projet est répété à l'hiver 1992, Pirlot remarque que « *The plan of action has no road repair component, possibly because it could be argued that it was of a development nature.*¹³⁰ » Les acteurs internationaux sur le terrain s'abstiennent ainsi de réparer des routes fortement endommagées par l'hiver précédent et les conflits de la dernière décennie, au point d'entraver l'efficacité de ses opérations de distribution. Ceci, afin d'éviter d'être 'accusés' de verser dans la reconstruction et d'agir contre les politiques répressives du régime baathiste contre les Kurdes irakiens.

Si Jeanne Meanning, de la section de liaison avec les ONG, qualifie ce programme de « franc succès » et « d'exercice opérationnel et logistique innovateur »¹³¹ qui devrait servir de précédent aux opérations futures,¹³² son avis n'est pas partagé par les Kurdes manifestant et vandalisant les bureaux du HCR pour protester contre son échec à assurer une hivernisation convenable.¹³³ Brigitte Troyon-Borgeaud a été témoin d'activités de reconstruction (inaffectés par le projet d'hivernisation) par les Kurdes prêt de Penjwin, où le savoir-faire kurde et le matériel disponible (des pierres naturelles ou issues des ruines) ont su résister aux chutes de neige. Quant aux habitations 'redressées' (plutôt que 'reconstruites') sans tirer profit des méthodes traditionnelles, ils constituent souvent rien de plus que des murs de boue couvertes de feuilles de fer ondulé.¹³⁴ Selon plusieurs critiques contemporains, la faille fatale du plan est d'exclure la population flottante incapable de prouver qu'elle dispose de quatre murs à hiverner, mais qui refuse tout de même de rentrer dans les GCA. Ekber Menemencioglu explique que les 30 000 'flottants' dans un seul camp de Penjwin devront pourtant retourner instamment, puisque le mètre de neige attendu et le mercure chutant sous zéro rendra bientôt le camp inhabitable.¹³⁵ En refusant de fournir une assistance à la reconstruction, le HCR présente aux Kurdes déplacés et sans abri cet ultimatum implacable : rentrer dans les 'villes de Saddam', ou crever de froid.

¹³⁰ Fax de P.F. Pirlot à G. Fulcheri, IRCUSUL/92/021, 619.4.IRQ, 15.9.1992.

¹³¹ Jeanne Menning, "Winterization Programme in Dohuk governorate : Response to GBV report", 619.4.IRQ, 20.3.1992.

¹³² À ce titre, les archivistes du HCR se sont montrés particulièrement emphatique quant à l'importance de l'hivernisation comme sujet d'investigation académique lorsque le fonds d'archive m'a été présenté.

¹³³ Front kurde, communiqué de presse du 11 décembre 1991, 619.4.IRQ.

¹³⁴ Clarry (BGH) à Kotsalainen (GVA), « Emergency Winter shelter programme », 619.4.IRQ, 4.11.1991.

¹³⁵ Kurt Schork, « U.N. plan to help Kurds through Winter back on course », Reuter, 30.10.1991.

4.2.5. Résolution 46/182

C'est en réaction directe à ces tensions inter-organisationnelles et à l'insatisfaction des gouvernements donateurs quant au travail de l'ONU pendant la crise du Golfe, que l'Assemblée générale adopte le 19 décembre 1991 la Résolution 46/182 sur le « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations unies¹³⁶ » (Loescher 2001 ; Duffield 2007). Si une réflexion soutenue sur le 'continuum' entre aide humanitaire et développement remonte au moins aux années 70 (voir ci-haut), cette résolution représente la première grande tentative d'amener la communauté internationale à réunir les efforts des secours d'urgence et d'assistance à long terme (Deschamps & Lohse 2013). En vertu de cet instrument survient la création du poste d'Emergency Relief Coordinator, le lancement du Consolidated Appeal Process, la mise en place du Central Emergency Revolving Fund (devenu Central Emergency Response Fund en 2006), l'établissement de l'Inter-Agency Standing Committee (devenu l'un des mécanismes principaux pour échafauder des réponses humanitaires compréhensives et efficaces aux désastres naturels et aux 'crises complexes')'.

L'une des innovations les plus significatives de cette résolution est sûrement l'instauration du Département pour les affaires humanitaires (DHA). Plusieurs entretiennent de hauts espoirs quant au potentiel de cette institution à améliorer les capacités de réponse de l'ONU. Toutefois, cet enthousiasme est loin d'être partagé par un HCR qui, fort de son mandat bien défini et spécifique, de son indépendance, son autorité morale et son haut profil public, s'oppose farouchement à tout contrôle extérieur – autrement dit à tout effort de coordination qui n'émane pas de lui – et limite sa contribution au DHA au partage d'information et parfois de responsabilités lorsque compatible avec ses intérêts institutionnels. Lui et plusieurs autres agences craignent une rivalité du DHA sur le terrain, et s'efforcent de lui faire mordre la poussière. C'est ainsi qu'Ogata fomenta le projet d'ouvrir un bureau d'affaires humanitaires à New York – lorsque la manœuvre est découverte, une boîte de pandore est ouverte dans le milieu de l'humanitaire : l'UNICEF, le PAM et nombre d'agence du Siège de l'ONU à New York sont alarmés par cette tentative d'imposer l'agence des réfugiés comme seul coordonnateur de toutes les affaires humanitaires (Loescher 2001). Le projet d'Ogata, tout comme le DHA lui-même, succombe aux disputes institutionnelles, et une réforme des structures onusiennes

¹³⁶ Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies. *Résolution 46/182 « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations unies »*, 19 décembre 1991. (Ci-après Résolution 46/182)

lancée par Kofi Annan en 1997 transforme le DHA en Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) l'année suivante.

Ces développements reflètent le nouveau système de gouvernance multipolaire qui émerge des décombres du Mur de Berlin pour proposer un agenda de transformation sociale visant la stabilité globale. On peut ainsi lire dans la Résolution 46/182 qu' « en l'absence de croissance économique et de développement durable, un pays est handicapé dans la prévention des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence et la planification préalable dans ce domaine » (Annexe, par. 10)¹³⁷. Les pays 'sous-développés' ainsi perçus comme une menace à la sécurité nécessitant une intervention internationale visant le soulagement de la dette publique, la prévention des maladies et, plus généralement, leur développement 'durable' (Barnett 2011).

Or, le 'développement à long terme' lui-même subit un dur coup à la fin de la Guerre froide : dénué en partie des intérêts politiques qui le sous-tendaient au plus fort des affrontements idéologiques entre URSS et États-Unis, l'aide humanitaire, en tant qu'entreprise semi-privée, devient plus attrayante puisque moins couteuse pour les États souverains, et promettant des résultats plus rapides et concrets (Paulmann 2013). Dans ce nouveau contexte, les développementalistes ont intérêt à s'immiscer dans les situations d'urgence, tandis que certains urgentistes prolongent leur présence en s'avancant sur les terrains du redressement et de la reconstruction ; tous deux s'étirent sur l'étendue du marché des États donateurs. Dans ce remariage forcé, l'aide humanitaire ressort comme le partenaire dominant : « les mesures d'urgence devraient être considérées comme une étape sur la voie du développement à long terme », stipule la Résolution 46/182 (Annexe, par. 9). C'est en effet à ces acteurs humanitaires que l'on demande de penser leur action en fonction de perspectives à moyen et long terme ; il n'existe pas à ma connaissance de résolution symétrique à la 46/182 de l'Assemblée générale de l'ONU où l'on demanderait aux acteurs du développement de se lancer le plus rapidement possible dans des situations d'urgence. En suivant l'idée de Duffield (2007) selon laquelle l'économie mondialisée crée des « populations de surplus » qui menacent les puissances occidentales par un afflux migratoire qu'ils jugent trop fort, l'aide humanitaire permet de contenir ces populations par une emphase sur des stratégies telles que la politique d'endiguement des

¹³⁷ Sans trop s'attarder sur le jugement de valeur que constitue la relation inversée entre croissance et handicap, mentionnons seulement les travaux académiques faisant état de l'adaptabilité supérieure des tribus nomades aux désastres naturels (e.g. Bodley 2008). Certes, ce sont les *pays* et non les *populations* qui sont perçus comme handicapés ; mais cela ne fait que justifier l'intervention des organisations internationales, censées n'intervenir que lorsqu'un État est incapable de subvenir lui-même aux besoins de sa population (Bontemps 1990).

safe havens et le rapatriement hâtif (et à moindre degré le redressement et la reconstruction). L'enrichissement de son action d'une rhétorique développementale fournit ainsi une justification pour augmenter la durée de sa présence sur le terrain. Dans cette perspective, le leadership contesté à la crise du Golfe n'ont pas convaincu les états donateurs d'écarter l'agence des réfugiés des responsabilités de coordination sur le terrain, mais ont plutôt contribué à marginaliser les acteurs développementaux au profit d'une ingérence humanitaire plus intensive et prolongée.

4.2.6. Retrait de l'UNHCR et transition ratée vers l'aide au développement

Même après que le Haut Commissaire Sadako Ogata ait déclaré dans le rapport général du 1er septembre 1992 que le HCR a « accompli ses objectifs et passé le flambeau aux autres agences », et que les perspectives de développement à moyen et long terme « dépassent le mandat du HCR »,¹³⁸ l'organisation maintient un personnel réduit à Zakho, Erbil et Sulaymānīyah. Si l'agence des réfugiés se retire progressivement et laisse le rôle de coordonnateur à l'UNICEF en mars 1992, elle préside à la transition vers des projets de reconstruction et développement, qui tombent sous la responsabilité du PNUD à partir de fin-février 1992. Les autres organisations présentes sur le terrain doivent ainsi utiliser le HCR, interlocuteur privilégié du gouvernement irakien et des hautes instances onusiennes, comme intermédiaire pour que leurs recommandations soient entendues lors des préparations du nouveau plan d'action. En retraçant ce processus de transition, cette section montre que si Bagdad avait initialement toléré (ou n'avait pu contrer) l'action humanitaire des 'urgentistes' au printemps 1991, elle montre une année plus tard une hostilité ouverte face aux projets de développement nécessitant un engagement à long terme.

Si l'on considère que la crise humanitaire s'est estompée avant même l'hiver 1991-1992, plus d'un demi-million de personnes demeurent en situation de « déplacement interne après rapatriement » au printemps. En termes conceptuels, les travailleurs de terrain disent alors passer d'une « phase de secours d'urgence » aux efforts de nature développementale,¹³⁹ et justifient leur présence prolongée par le besoin de 'normaliser' ces « populations flottantes ».¹⁴⁰

¹³⁸ UNHCR. « General report on the UNHCR's mission in Northern Iraq, 1991-1992 », 619.4.IRQ, 1.9.1992.

¹³⁹ « Updated Plan of Action for the Inter-Agency Humanitarian program, January 1, 1991 – June 30, 1991 », 619.4.IRQ, novembre 1991.

¹⁴⁰ P.F. Piriot (HCR SUL), « Note for the file », 619.4.IRQ, 29 décembre 1991 ; « Second Report of the UNHCR Activities in Iraq », 619.4.IRQ, 16.2.1992.

Ardemment opposé à toute initiative de reconstruction durant l'année 1991, le GOI daigne s'y mouiller en 1992, mais selon ses propres termes. S'engageant à fournir de ses propres ressources pour garder le contrôle sur les projets développementaux, Bagdad assure que le 'facteur politique' (i.e. les négociations toujours inabouties avec le camp kurde) ne fera pas obstruction.¹⁴¹ Établi dans le cadre du deuxième mémorandum d'entente d'octobre 1991, le programme doit être lancé comme un effort de réhabilitation faisant partie de l'opération humanitaire coordonné par le HCR, avant d'être transféré le 25 février 1992 au PNUD en tant que plan de reconstruction.¹⁴² Ici encore, la distinction artificielle entre aide humanitaire et développementale est maintenue pour justifier la transition d'une instance onusienne à une autre, plutôt que pour représenter la réalité du terrain. Les domaines visés incluent le logement, les infrastructures, l'agriculture, le déminage et la formation vocationnelle. L'accent est mis sur les milieux ruraux – où l'emploi et les matériaux de construction sont rares – afin de ne pas créer un 'pull factor' vers les villes.

Sous l'influence du GOI, l'aide au développement à proprement parler s'avère un élément indésirable auquel il faut mettre un frein. Pierre-François Pirlot, qui contribue à une initiative de l'IRCU pour faire accepter au gouvernement les termes de référence pour une « *Mission for a socio-economic Rehabilitation Programme for those in Iraq most severely affected by the recent armed conflicts* », commente qu'il s'agissait surtout d'un « exercice de casuistique », que les acteurs humanitaires et du développement avaient échoué à préserver la substance de leur plan d'action à moyen et long terme, et que les idées du PNUD avait été essentiellement écarté.¹⁴³ Par ailleurs, si le leadership du HCR était contesté par plusieurs ONG et agences onusiennes, celle du PNUD est carrément refusée par nombre d'organismes non-onusiens.¹⁴⁴ Ce faisant, la transition vers l'aide au développement échoue avant même que les programmes de reconstruction soient adéquatement implémentés.

En effet, il devient bientôt évident que le GOI n'avait aucune réelle intention de collaborer avec le PNUD, mais attendait la date d'expiration du mémorandum d'entente (30 juin 1992) pour chasser l'ingérence humanitaire de son territoire. Le 22 août 1992, le Secrétaire général adjoint Jan Eliasson revient bredouille de ses négociations avec Bagdad pour la signature d'une

¹⁴¹ Office of the Coordinator and Special Representative in Iraq of the Executive Delegate of the United Nations Secretary-General for the Humanitarian Programme for Iraq, Kuwait and the Iraq/Iran and Iraq/Turkey Border Areas, 619.4.IRQ, 2.1.1992.

¹⁴² « Terms of reference – Return of displaced persons. Rural rehabilitation and reconstruction programme. Formulation mission. », 619.4.IRQ, 2.1.1992.

¹⁴³ J.-F. Pirlot, IRQ/FAX/0150, "Draft Terms of Reference. Formulation Mission for a socio-economic Rehabilitation Programme for those in Iraq most severely affected by the recent armed conflicts", 619.4.IRQ, 18.2.92.

¹⁴⁴ Fax de S. Bodemar au Siège, 619.4.IRQ, 10.8.92.

nouvelle entente entre Bagdad et l'ONU. Le contexte de renouvellement du MOU en octobre 1991 attestait déjà d'un raffermissement de l'attitude de Bagdad envers la présence internationale : les restrictions sur la présence et les déplacements des travailleurs expatriés s'étaient intensifiées, tandis que la présence onusienne dans le sud du pays (lui aussi affecté par une rébellion chiite au printemps 1991) y était définitivement rejeté. Sans la menace d'une incursion armée par la coalition étrangère, ce renouvellement n'aurait probablement jamais été sanctionné par Bagdad. C'est après tout la dimension militaire qui avait permis l'ouverture et le maintien de l'espace humanitaire en Irak ; or Eliasson ne dispose plus de cet arme lors de ces négociations. Le refus du gouvernement irakien s'explique notamment par : son désir de reprendre le contrôle sur ses affaires domestiques ; sa perception de l'inutilité du HCR maintenant que la crise humanitaire est considérée comme estompée ; le nombre de gardes onusiens (Eliasson tente de maintenir les effectifs à 500 alors que Bagdad demande une limite de 150) ; la mobilité des travailleurs internationaux sur l'entièreté du territoire irakien, que le GOI voudrait limiter¹⁴⁵ ; l'opération de surveillance onusienne sur les importations de nourriture et de médicaments issues des ventes du pétrole irakien¹⁴⁶ ; enfin, la suspicion générale de Bagdad qui considère que les agences internationales servent les intérêts politiques des États qui lui font la guerre depuis l'invasion du Kuwait.¹⁴⁷

L'intervention internationale en Irak est drastiquement enroutée par l'échec des négociations. Les agents de terrain HCR tente néanmoins de justifier la prolongation de leur présence, justement de par l'inaction du reste de l'ONU, paralysée après le 30 juin 1992 ; dans l'immédiat, dit Bodemar, les vies des Irakiens sont toujours en danger et le HCR a le mandat de les protéger.¹⁴⁸ Du côté du PAM, B. Szynalski fait valoir que les agences onusiennes doivent demeurer sur le terrain pour pallier les effets des sanctions qui continueront d'être imposées par le Conseil de sécurité sur l'Irak.¹⁴⁹ Malgré cela, les bureaux onusiens ne sont plus tolérés en Irak (l'essentiel des opérations deviennent transfrontières, exécutées depuis la Turquie) tandis que le statut légal des travailleurs expatriés devient flou (il est supporté par la Résolution 688 de Conseil de Sécurité, non-reconnue par l'Irak). En outre, le processus d'obtention des visas n'est plus facilité par le HCR et les ONG doivent traiter directement avec Bagdad (qui ne les

¹⁴⁵ Fax de S. Bodemar au Siège, 619.4.IRQ, 24.8.92.

¹⁴⁶ S. Bodemar, « Phasing out », IRQ/HQ/0160, 69.4.IRQ, 25.09.1991. Contrairement à l'opération d'assistance humanitaire, ce monitoring ne s'opère pas dans le cadre du mémorandum d'entente, mais est imposé par la Résolution 706 du Conseil de sécurité.

¹⁴⁷ « Proposed Draft Letter from SG to President of Security Council », 619.4.IRQ, 24.8.1992.

¹⁴⁸ S. Bodemar, « 1992 estimates and tentative projected figures for 1993 regarding beneficiaries numbers used jointly by UNHCR and WFP for food aid calculations for Iraq for 1992 and projections for 1993 », 619.4.IRQ, 10.8.1992.

¹⁴⁹ B. Szynalski (PAM) to Olesen and Denes, « Iraq – Discussions on Options paper for Mr. Eliasson », 20.2.1992.

accordent ou renouvellent presque jamais),¹⁵⁰ ce qui suggère que l'agence des réfugiés a perdu son standing d'interlocuteur privilégié du GOI. Dans un fax intitulé « *Reflexions on a problematic future* », Pirlot constate que le pouvoir de négociation de l'ONU face à l'Irak s'est énormément affaibli, tandis que les tensions et le pessimisme s'exacerbent au sein des ONG par rapport à la transition promise vers l'aide au développement.¹⁵¹ Pendant ce temps, la situation de sécurité s'envenime, et l'on suspecte que les attaques armées dirigées spécifiquement contre les travailleurs internationaux sont sponsorisées par Bagdad.¹⁵²

Lorsqu'Ogata affirme dans le « *General Report* » du 1^{er} septembre 1992 que désormais, les perspectives de développement à moyen et long terme « excèdent le mandat du HCR », elle aurait aussi pu dire que l'aide au développement, dans une large mesure refusée par l'Irak, excède le mandat de toutes les agences. C'est dire que la réponse humanitaire, qui avait visé avant tout l'endiguement du peuple kurde et leur rapatriement dans leurs résidences du printemps 1991, est terminée une fois ces deux objectifs survenus. L'expérience du havre de sécurité irakien est la première grande 'opération multipolaire' post-Guerre froide qui a démontré comment l'aide humanitaire (surtout lorsqu'instaurée par le biais d'une intervention militaire internationale) est plus facile à implémenter que l'aide au développement, souvent jugée subversive et indésirable par les États qui devraient la recevoir, ainsi que par les États donateurs, pour qui les bénéfices pour les intérêts de politique étrangère sont plus indirects et tardifs.

¹⁵⁰ HCR (GVA), « Meeting between NGO and UN representatives on the humanitarian programme in Iraq », 619.4.IRQ, 28.7.1992.

¹⁵¹ P.F. Pirlot, « Reflexions on a problematic future », 619.4.IRQ, 8.8.1992.

¹⁵² P.F. Pirlot, « Security, security arrangements and contingency plan », fax IRCU/SUL/92/010, 619.4.IRQ, date inconnue en 1992.

5. CONCLUSION

La réponse humanitaire à cette crise des déplacés internes kurdes est une expression du paradigme d'intervention internationale qui prévaut à ce jour. Dans cette première grande « opération multipolaire », les agences humanitaires et développementales entrent dans un pays toujours en proie à un conflit armé, aux côtés d'une coalition militaire internationale en guerre contre ce même régime. Après l'expérience irakienne, l'intervention militaire justifiée par le prétexte de l'implémentation d'une opération humanitaire devient un *leitmotiv* de la politique étrangère étatsunienne dans les années 90 (Shareef 2014). Quel bilan pour le 'havre de sécurité' du nord de l'Irak et du travail de l'UNHCR, principale agence d'implantation durant l'essentiel de la crise du Golfe ? L'importance de cette question est accrue par la charnière que représente cette opération humanitaire entre, d'une part, les dynamiques d'intervention internationale mue par la confrontation des pôles de la Guerre froide, et d'autre part la réorientation progressive du monde selon une 'paix libérale' ayant pour crédo la sécurité et la prospérité économique. Outre la consécration de ce paradigme du contexte d'intervention humanitaire, quels sont les legs du 'havre de sécurité' pour les interventions futures ?

5.1 Perspectives historiques sur l'opération humanitaire dans le Golfe persique

Pour ouvrir l'accès à la réponse humanitaire internationale, une zone d'exclusion aérienne est établie au nord du 36^e parallèle par la US Air Force, au dam de la souveraineté irakienne. Dans ce « havre de sécurité » posé en terre kurde, l'UNHCR le devient régent des États partis à la guerre du Golfe, et coordonne la réponse humanitaire à la crise des déplacés internes kurdes. Soucieuse d'assister les Kurdes irakiens restés dans les montagnes frontalières, et dirigée par l'impératif des États lui ayant ouvert l'accès à l'Irak par la Résolution 688 du Conseil de Sécurité, l'agence des réfugiés participe à une opération de contrôle migratoire, où son mandat est de mitiger les dommages causés par l'arrêt brutal du mouvement d'exode lors de la fermeture des frontières turques.

Extension humanitaire de l'opération militaire menée par l'OTAN, elle en vient ainsi à gouverner le « havre de sécurité » irakien, un espace humanitaire établi en bonne partie sous la zone d'exclusion aérienne, et sur lequel elle tente d'assurer des conditions de vies minimales à plus de deux millions de Kurdes coincés dans les montagnes du nord. Cette politique d'endiguement des déplacés internes kurdes est une précondition à l'objectif premier de cette opération conjointe des militaires et humanitaires, qui demeure le « rapatriement » devant

assurer la « normalisation » des déplacés Kurdes par leur sédentarisation. Une fois la crise humanitaire contrôlée, les efforts opérationnels pour susciter un mouvement inverse de retour restent hermétiques aux volontés kurdes de se reconstruire dans les montagnes où dans leurs résidences originelles d'avant la Guerre Iran-Irak (1980-1988). Ce sont là les tendances principales identifiées l'analyse archivistique du fonds 619.4.IRQ, celles qui font tourner les rouages de l'opération humanitaire déployée en réponse à la 'crise du Golfe'.

En avril 1992, le HCR passe à l'UNICEF son rôle de coordinateur de la mission humanitaire en Irak, tandis que les autorités politiques de la région se relèvent progressivement. Alors que le régime de Saddam Hussein renvoie ses fonctionnaires dans les KCA (ou recommence à payer les salaires dont on avait privé ceux qui avaient refusé se retirer), l'UPK et le PDK prennent la tête du Gouvernement régional du Kurdistan après l'élection de mai 1992. L'Opération Northern Watch succède en 1997 à Provide Comfort pour la mise en exécution de la zone d'exclusion aérienne au-dessus du 36^e parallèle. Si l'ONU, par souci de complaire au régime de Saddam Hussein, ne se sent pas l'autorité pour coopérer à la reconstruction du Kurdistan, la US Air Force détient, elle, le pouvoir de faciliter la tâche à cet ennemi commun perçu comme utile à la déstabilisation de Bagdad. Le Kurdistan irakien ne tarde pas à se relever et à se constituer, et jouit jusqu'en 2014 d'une haute stabilité relative. Au moment d'écrire ces lignes, son armée de peshmergas mène le front contre l'invasion de l'État islamique, aux côtés des forces des États-Unis et de l'OTAN.

Forte de l'expansion significative du mandat, des ressources et des responsabilités institutionnelles de son organisation depuis les quelques premières quarante années de l'existence, la Haute Commissaire Sadako Ogata s'était amenée avec de hautes ambitions pour les crises des réfugiés des années 1990 : celles d'adresser le 'problème' dans sa totalité (Loescher 2001), de l'exode au retour et jusqu'à la réintégration dans les pays d'accueil ou le relèvement des structures administratives dans le pays d'origine, tout en collaborant avec d'autres agences onusiennes tournées vers l'aide au développement. Mais force est de constater que l'agence des réfugiés est prise au dépourvue par l'ampleur et le caractère sans précédent de l'espace humanitaire ouvert par l'OPC en Irak du nord.

Le jugement de Backer & Offeringer (1994) est dur :

After almost three years, the safe haven project in Iraqi Kurdistan must be regarded as a failure. The Kurds have not been protected from Iraqi, Iranian and Turkish attacks and acts of terrorism. While the framework for disaster relief is maintained, international assistance has not prevented the impoverishment of most of the population, nor the escalation of internal unrest..

Malgré le travail sans relâche des agents de terrain, dont l'effectif ne dépasse jamais la barre des 300, ceux-là sont écrasés par le fardeau de leurs responsabilités, et opèrent dans des circonstances politiques extrêmement délicates, où ils subissent les volées de flèches des Kurdes (qui manifestent leur insatisfaction par des protestations et des grèves de la faim) ainsi que des menaces d'attentats contre leur vie, qui s'intensifient après que Bagdad eût déclaré mettre un terme à la réponse humanitaire au printemps 1992 .« *This situation shows that UNHCR's ability to respond to emergencies remains open to doubt and that major new strategies would seem to be required to improve staff deployment in such situations*¹⁵³ », constate l'agent Stefan Sperl en retour de mission à As-Sulaymānīyah. Afin de ne pas répéter la triste expérience où des milliers de personnes fuyant la persécution d'un régime répressif périssent dans la traversée des montagnes avant l'acheminement des premiers secours humanitaires, le HCR se munit de '*Emergency preparedness and response offices*' dans ses branches régionales, chargés de l'évaluation des besoins et de l'implémentation des programmes d'urgence. Cela n'empêche cependant pas l'agence d'être critiquée, durant le début de la décennie, pour sa réponse lente et sa distribution humanitaire mal adaptée aux besoins réels (Loescher 1993).

Ainsi, ni les ambitions initiales d'Ogata, ni même son repli vers un discours axé sur l'exercice du « mandat traditionnel » (plus modeste) de l'UNHCR lorsqu'elle réalise l'ampleur des événements, ne survivent aux dures réalités du terrain. Les agents du HCR sont emportés par les contingences créées par les intérêts des États et les dynamiques des forces en présence sous le havre de sécurité. Cette étude a voulu montrer que l'influence politique que la Haute Commissaire aurait voulu insuffler à l'agence des réfugiés n'est pas la sienne propre, ne tient pas de son seul libre arbitre, mais qu'elle est régie par les objectifs de politique étrangère de ses grands donateurs.

¹⁵³ Stefan Sperl, « Report on mission to Sulaimaniya (10-27/9/91) », 619.4.IRQ.

5.2 Politique d'endiguement, havre de sécurité et migrations

Cette analyse d'archives a documenté l'inefficacité de l'UNHCR réduit essentiellement à un rôle d'observateur passif face aux mouvements de retour spontanés des Kurdes impatients de reconstruire leur patrie, et aux pays du Golfe et de la coalition militaire étrangère manipulant les personnes déplacées pour les induire au retour dans un pays encore ravagé par la guerre et sous l'emprise d'un régime hostile suite aux insurrections du printemps.

Hors de l'objectif des caméras qui saisissent les images romantiques de milliers de familles kurdes entreprenant à pied la traversée de la ceinture alpine, les cas de refoulement commis par la Turquie sont éparpillées comme des virgules lors de la lecture du fonds 619.4.IRQ. Mais outre cette violation spectaculaire du droit international, la pratique du rapatriement forcé (qui elle aussi consiste à contrer les mouvements de populations fuyant par crainte de persécution), est devenue monnaie courante. Au cours de ses nombreux entretiens avec des membres seniors du HCR, Katy Long (2013) remarque que ceux-ci semblent avoir atteint la conclusion que dans un monde post-Guerre froide, le principe de volontarisme est certes désirable, mais n'est plus nécessaire. Ainsi, suite aux opérations de rapatriement forcé en Irak, le HCR s'empêtre dans des cas tout aussi troublants. Lors du rapatriement forcé des Rohingyas du Bangladesh vers la Birmanie enclenché en 1992, des employés du HCR commettent des agressions physiques et des activités d'extorsion sur les récalcitrants, alors qu'un staff senior commente : « *[T]hese people are primitive. At the end of the day, they will go where they are told to go.* (Long 2013 : 13) » De la même manière, lorsque 600 Cambodgiens en Thaïlande refusent de rentrer, le HCR déclare qu'ils n'ont plus le statut de réfugié, les privant ainsi de protection internationale et permet ainsi leur déportation. Cette invocation de la clause de cessation (c.f. Convention de 1951, art. 1.C) est souvent recommandée aux États par le HCR (e.g. pour le retour des réfugiés rwandais de Tanzanie dans des conditions moins que sûres en 1996). Il s'agit là d'une manière d'adhérer aux volontés des États soucieux de se débarrasser de leurs réfugiés, sans enfreindre le régime de protection des réfugiés. Ce faisant, le gardien principal de ce régime – le HCR – maintient tant bien que mal la crédibilité de cet instrument de droit international, non pas en veillant à ce que les violations soient punies, mais en évitant qu'elles soient commises. Ainsi en vient-il à s'associer à des opérations de rapatriement hâtif, ou même forcés.

Pour les chercheurs et praticiens, l'analyse du rapatriement dans le havre de sécurité irakien est une mise en garde supplémentaire contre le schème d'analyse sédentariste des

migrations¹⁵⁴ : plutôt qu'une condition humaine normale, l'immobilité des populations sert les États qui craignent un afflux de demandeurs d'asile, ainsi que ceux qui tentent d'établir (dans le cas du Kurdistan irakien) ou de rétablir (dans le cas de la République d'Irak) le contrôle sur leur population. Heureusement, il semble que l'implication du HCR dans des opérations de rapatriements forcés soit en baisse au XXI^e siècle (Long 2013), alors que les efforts des chercheurs pour faire comprendre que la mobilité peut être un facteur de résilience des personnes déplacées (plutôt qu'un risque à la sécurité), semble être de plus en plus écouté par le Comité exécutif de l'agence.

Quant aux PDI, qui n'avaient jamais été auparavant un type de bénéficiaire important pour l'agence des réfugiés, le deviennent en bonne partie grâce à cette opération. On apprécie la participation de l'agence à cette politique d'endiguement qui évite aux États voisins le trouble d'honorer leurs obligations en matière de protection et d'assistance aux réfugiés. Ainsi, dans la Résolution 47/105 d'avril 1993, l'Assemblée générale « *Se félicite [...] des efforts déployés par le Haut Commissaire [...] pour mener des activités en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*¹⁵⁵ ». Cependant, Ogata se montrera ambivalente sur le sort des PDI durant le reste de son mandat : malgré l'implication du HCR à cet égard en Irak et en Bosnie, la Haute Commissaire refusera deux implications au Cambodge et au Zaïre, faute de ressources (Loescher 2001). Ainsi l'entrée en action du HCR n'est pas déterminée que par l'impératif humanitaire d'alléger les souffrances des victimes de conflits armés, mais aussi par le consentement de ses États donateurs, exprimé par une réponse à tel appel de financement plutôt qu'un autre. Ultimement, ce n'est pas le fardeau des déplacés internes kurdes qui fournit l'impératif humanitaire, mais plutôt l'impulsion géopolitique prescrivant leur endiguement et leur retour hâtif.

Cette étude a illustré les risques politiques élevés d'une ingérence ne consistant pas seulement en une enfreinte à la souveraineté territoriale le temps d'une opération de 'paix', mais bien à la substitution, sur plusieurs années, de la pratique de l'espace souverain d'un État membre de l'ONU par une mission humanitaire. C'est pour assoir cette position difficile, qui lui a été taillée en dépit du principe de non-ingérence de la Charte des Nations unies, que les agents du HCR

¹⁵⁴ Voir notamment Malkki (1995) pour une revue de la littérature critiquant cette approche.

¹⁵⁵ AGNU, *Résolution 47/105 « Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés »*, A/RES/47/15, adoptée le 16 décembre 1992, préambule, par. 14.

se dissocient du camp kurde, qui représente pourtant sa population 'bénéficiaire', pour accommoder Bagdad. Même en compromettant ainsi leur neutralité, les acteurs humanitaires ne peuvent palier adéquatement les sanctions onusiennes et l'embargo baathiste sur le nord de l'Irak, et faillent les Kurdes dépossédés en s'écartant du travail de reconstruction de leur terre natale.

Si elle s'est répliquée à quelques reprises au cours des années 90, la politique opérationnelle du 'havre de sécurité' telle qu'implémentée en Irak ne semble pas avoir connu de suite après l'espace humanitaire établi à Srebrenica en 1995 (Yamashita 2004). Des voix se sont pourtant élevées récemment pour demander l'instauration d'un tel havre en Syrie afin de faciliter l'acheminement de l'assistance humanitaire. Parmi celles-ci, on compte la Turquie elle-même.¹⁵⁶ Une réaction qui témoigne de son attitude de plus en plus récalcitrante face au nouvel afflux de réfugiés à ses frontières, cette fois à cause de la guerre civile syrienne et de l'expansion de l'État islamique.

Or le cas du nord de l'Irak au lendemain des insurrections kurdes de 1991 devrait être compris comme un précédent alarmant de la tactique militaro-humanitaire du 'havre de sécurité'. Plusieurs ex-agents de terrain en Irak du nord affichent leur froideur quant au bien-fondé de cette stratégie forcément instigatrice de dissensions politiques. « *It is not clear to me that such no-fly zones are to the overall benefit of humanity. They are overall for the benefit of certain economic and military interests. In their most direct sense, they are an illustration of the use of humanitarian action for military ingérence and geopolitical ends.* (Telford 2014) » Le 'havre de sécurité' demande après tout de sacrifier des vies humaines pour en sauver d'autres sous un ciel immaculé. Cette sélection est partielle : pourtant mû par le principe humanitaire d'impartialité adopté dans la Résolution 46/182, les agences onusiennes répondent à un appel à l'action humanitaire sanctionné par une coalition de puissances étrangères, tout en devant se plier à l'impossibilité d'accéder aux populations chiites du Sud affectées suite aux mêmes insurrections de 1991. Si les humanitaires sont ceux qui se targuent de sauver des vies humaines, ce sont les impératifs géopolitiques qui déterminent lesquelles seront sauvées.

¹⁵⁶ Reuters, « Turkey suggests need for UN safe haven in Syrian », <http://www.reuters.com/article/2012/08/20/us-syria-crisis-turkey-idUSBRE87J06420120820>, 20.8.2012.

ANNEXES

Annexe I. Chronologie

1980-1988 : Guerre Iran-Irak.

1986-9 : La campagne Anfal cause jusqu'à 182 000 morts chez les civils kurdes.

16 mars 1988 : L'armée irakienne lâche les armes chimiques sur le village d'Halabja provoque la mort d'environ 5000 civils.

15 février 1990 : Le Président étatsunien George H. W. Bush encourage le peuple irakien à un coup d'état contre le régime de Saddam Hussein.

2 août 1990 : Invasion du Kuwait ; l'ONU demande le retrait des troupes irakiennes avant le 10 janvier 1991 et impose des sanctions économiques qui resteront en vigueur jusqu'à la chute de Saddam Hussein en 2003.

Décembre 1990 : Sadako Ogata est élue par l'Assemblée générale de l'ONU au poste de Haute Commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

17 janvier 1991 : Début de l'Opération Desert Storm.

24 février 1991 : Invasion de l'Irak par l'infanterie d'une trentaine d'états.

3 mars 1991: L'Irak accepte le cessez-le-feu.

Mars-avril 1991 : Chiites et peshmergas lancent une insurrection pour renverser le régime baathiste.

25 mars 1991 : Le CICR lance un appel de CHF 30 700 000 pour une opération de trois mois devant fournir 19 500 tonnes de nourriture, 10 000 tentes familiales et 100 000 couvertures à 500 000 bénéficiaires.

26 mars 1991 : Ouverture de la section « 619.4.IRQ : Post-War Humanitarian Assistance in Iraq » au Registraire central du HCR.

28 mars 1991 : Une contre-offensive irakienne chasse les rebelles d'Arbil, de Dahûk, de Kirkûk et de Zakho, provoquant le déplacement de plus de deux million de citoyens irakiens, la plupart d'origine kurde. La fermeture des frontières kurdes laisse plus de 400 000 PDI dans les

montagnes à la frontière. Selon l'Agency for International Development (Washington, DC), la moitié des déplacés sont des enfants.

3 avril 1991 : Sponsorisée par les États-Unis, la Résolution 687 du Conseil de sécurité ordonne la poursuite des sanctions économiques contre l'Irak.

5 avril 1991 : Le Conseil de sécurité adopte la résolution 688 qui exige la cessation de la répression des civils irakiens par leur gouvernement, et qui demande au Secrétaire général de l'ONU d'utiliser toutes ressources à sa disposition pour adresser les besoins urgents et critiques des réfugiés et déplacés par la Crise du Golfe. L'Irak dépose une objection formelle à la résolution.

7 avril 1991 : Début de l'Opération Provide Comfort.

8 avril 1991 : Suivant la proposition du Président turc Halil Turgut Özal, le Premier ministre britannique John Major propose à la Communauté européenne la création d'une enclave protégée dans le nord de l'Irak.

9 avril 1991 : Le Conseil de sécurité vote le déploiement d'une force de maintien de la paix de 1440 militaires (UNIKOM) pour surveiller la zone démilitarisée à la frontière Irak-Kuwait.

10 avril 1991 : Le Secrétaire Général de l'ONU lance un appel consolidé pour un plan devant être implémenter par l'UNHCR et autres agences onusiennes et organisations internationales pour 500 000 PDI.

Mi-avril 1991 : L'exode culmine. Les estimations suggèrent que la Turquie compte entre 300 000 et 450 000 réfugiés kurdes, tandis qu'entre 1 et 1.4 millions rejoignent l'Iran et qu'un autre 450 000 sont coincés dans les montagnes frontalières.

16 avril 1991 : La proposition d'un havre de sûreté est endossée par les États-Unis, qui annoncent la création d'une Combined Task Force composée de 8600 militaires des armées française, britannique et étatsunienne, qui établissent une zone d'exclusion aérienne au nord du 36° parallèle et établissent des camps sécurisés.

18 avril 1991 : Signature du mémorandum d'entente entre les Nations Unies (Prince Sadruddin) et Bagdad, permettant à l'ONU de fournir une assistance humanitaire aux personnes déplacées en Irak. Le même jour, le Parlement européen adopte une « Résolution sur la situation des

kurdes » qui approuve la « création d'une zone temporaire protégée » pour les kurdes et autres PDI.

21 avril 1991 : Le HCR approche le Secrétaire général de l'ONU, qui le désigne comme coordonnateur principal de la réponse humanitaire à la crise du Golfe. La distribution de nourriture s'opère conjointement avec le PAM, l'eau et l'assainissement avec UNICEF et le CICR. Plusieurs dizaines d'ONG internationaux et locaux se joignent à l'opération. Le HCR est déjà établi dans les gouvernorats kurdes de As-Sulaymānīyah, Arbil, Dahûk, Zhako ainsi que Basra au sud. Le Conseil de commandement révolutionnaire étend l'amnistie à tout le pays.

26 avril 1991 : L'Agency for International Development estime que les personnes déplacées dans les montagnes irakiennes se comptent maintenant à 200-400 000, attestant d'un mouvement de retour rapide.

28 avril 1991 : La Combined Task Force commence à faciliter le retour des déplacés kurdes depuis les montagnes à la frontière nord vers leur résidence d'avant l'insurrection du printemps.

Mai 1991 : L'essentiel des réfugiés irakiens en Turquie rentrent au pays (selon l'OMS, ils passent de 232 500 à 12 600 entre le 12 et le 31 mai).

25 mai 1991 : Signature d'une entente supplémentaire entre l'ONU et Bagdad pour le déploiement de 500 gardes onusiens.

26 mai 1991 : L'amnistie octroyée par le Conseil de commandement révolutionnaire expire, laissant les déserteurs exposés à des mesures répressives par le régime baathiste.

2 juin 1991 : D'après les autorités locales, le gouvernorat d'Arbil a recouvré 70% de sa population totale, tandis que le HCR estime que 160 000 réfugiés ont été rapatriés d'Iran ou se préparent à rentrer.

23 juin 1991 : Visite de l'actrice, auteure et star internationale Tetsuko Kuroyagani en Irak.

Juillet 1991 : Le PAM prend les commandes de la livraison de nourriture dans le havre de sûreté, et collabore avec le gouvernement irakien et d'autres ONG dans les zones contrôlées par Bagdad.

Mi-juillet 1991 : Visite de Mère Teresa en Irak.

18-21 juillet 1991 : Des clashes entre peshmergas et militaires irakiens font de 300 à 450 morts à As-Sulaymānīyah, jusqu'à 200 morts à Arbil et 4000 prisonniers de guerre parmi les troupes de Saddam Hussein.

22 juillet 1991 : Saddam Hussein signe une nouvelle amnistie pour les exilés politiques, les prisonniers politiques en Irak et les déserteurs de l'armée.

2 août 1991 : Plus de 100 journalistes internationaux convergent vers Bagdad pour couvrir la mission de l'ONU sur l'armement nucléaire en Irak, pour le 2^e anniversaire de l'invasion du Kuwait, et pour observer les effets des sanctions économiques sur la population.

4 août 1991 : Un plan d'hivernisation est proposés par le HCR afin d'assister la construction d'abri adapté aux conditions hivernales dans les montagnes du nord de l'Irak. Les bénéficiaires visés s'élèvent à 45 000 familles (272 000 personnes).

15 août 1991 : Le Conseil de sécurité adopte la Résolution 706 qui, sous conditions, permet à Irak d'exporter USD 1.6 millions de pétrole pour l'importation de nourriture et autres commodités essentielles pendant six mois.

19 août 1991 : L'UNDRO annonce qu'il reste 168 000 des quelques 1.3 millions de réfugiés irakiens qui sont arrivés en Iran après l'insurrection d printemps. Que 500 000 sont rentrés à As-Sulaymānīyah, que 215 000 ont besoin d'un refuge et 250 000 de nourriture.

31 août 1991 : Les négociations entre Bagdad et le Front kurde échouent ; le chef de l'UPK Jalal Talabani refuse de voir le gouvernorat de Kirkûk (qui, riche en pétrole, compte une population à 75% kurde) tomber sous le contrôle exclusif de Bagdad.

7-8 septembre 1991 : La sécurité se détériore à Arbil et As-Sulaymānīyah alors que des escarmouches entre peshmergas et troupes irakiennes font 20 morts, 60 blessés et 600 prisonniers de guerre parmi les soldats irakiens, qui sont détenus à Ranyia. Les combats nuisent aux négociations entre le Front kurde et Bagdad et les relations s'enveniment, Bagdad refusant de poursuivre la distribution de nourriture dans certains KCA.

19 septembre 1991 : En complément à la Résolution 706, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 712 qui autorise l'allocation d'un tiers des avoirs irakiens saisis pour répondre au besoin humanitaire.

27 septembre 1991 : Le nombre de supporters réunis pour la visite de Massoud Barzani dans un stade d'As-Sulaymānīyah est estimé à 250 000 par le Front kurde et à un peu moins de 100 000 par l'UNHCR.

Fin septembre : La famille de Barzani rentre d'Iran, ce qui encourage un mouvement de retour des réfugiés vers l'Irak. À la fin du mois, 90% des réfugiés de cette crise du Golfe sont rapatriés.

Octobre 1991 : L'UNHCR se prépare à poursuivre son opération durant l'hiver et jusqu'au prochain printemps. Pendant ce temps, des attaques irakiennes renouvelées et des évacuations forcées de plusieurs villages des GCA causeront plus de 200 000 déplacements forcés supplémentaires d'ici décembre. Les évacuations se poursuivent durant le printemps suivant.

Mi-octobre 1991 : Le plan de contingence concernant l'opération d'hivernisation est approuvé par la Haute Commissionnaire.

22 octobre 1991 : Le mémorandum d'entente entre Bagdad et l'ONU est renouvelé.

Fin octobre 1991 : Un embargo sur le pétrole est imposé par Bagdad sur le gouvernorat d'As-Sulaymānīyah. Les rations distribuées par le gouvernement irakien décroissent ou ne sont pas distribuées.

Novembre 1991 : L'effet conjoint de l'embargo du gouvernement irakien sur la zone kurde, des bombardements et clashes militaires sur la 'frontière' entre GCA et KCA, et l'évacuation forcée de plusieurs villages, provoquent le déplacement d'environ 140 000 personnes à As-Sulaymānīyah et 70 000 à Arbil. A cause de l'embargo, 100 000 fonctionnaires civils n'ont pas touché leur salaire dans les gouvernorats d'Arbil, d'As-Sulaymānīyah et Dahûk.

19 novembre 1991 : Le Prince Sadruddin se rend à Bagdad pour négocier un renouvellement du mémorandum d'entente permettant à l'ONU de distribuer une assistance en Irak.

Décembre 1991 : De nombreuses manifestations anti-gouvernementales ont lieu dans tous les gouvernorats kurdes. Le 7 décembre, le HCR estime à 100 000 le nombre d'hommes, femmes et enfants protestant devant ses bureaux. On dénombre au moins 75 grévistes de la faim en Irak, ainsi que plusieurs autres dans le monde arabe, soutenus par des manifestations de solidarité internationales.

31 décembre 1991 : Le mémorandum d'entente entre Bagdad et l'ONU expire mais, sous la menace d'une incursion armée par la coalition étrangère, est renouvelé jusqu'à juin 1992.

Mars 1992 : Des attaques irakiennes renouvelées à Arbil provoquent 40 000 déplacements forcés supplémentaires.

Fin avril 1992 : L'UNHCR se retire d'Irak mais laisse deux sous-branches à Arbil et As-Sulaymaniyah en guise d'observatrices des structures gouvernementales, de la distribution et du prix de la nourriture et des mouvements de populations. L'UNHCR ne bénéficie plus de budget pour la distribution de nourriture, d'abris et de matériel, d'eau et assainissement.

19 mai 1992 : Élection du gouvernement kurde (KRG) devant diriger la région autonome du Kurdistan.

17 juillet 1992: Le Conseil de sécurité déplore la mort d'un garde onusien à Dahûk et d'une « situation de sécurité qui se détériore ».

9 août 1992 : Un employé de MSF est blessé par balle. Selon les rumeurs locales, une récompense de ID 25 000 est offerte pour le meurtre ou la capture de travailleurs internationaux.

30 juin 1992 : L'expiration du mémorandum et le refus de tout renouvellement par le gouvernement irakien entrave, mais n'empêche pas la continuation de l'ingérence humanitaire internationale.

1994 : Saddam Hussein devient Président et Premier ministre. L'Assemblée nationale irakienne reconnaît les frontières et l'indépendance du Kuwait.

1^{er} janvier 1997 : L'Opération Northern Watch succès à Provide Comfort pour le maintien de la zone d'exclusion aérienne et se termine par la guerre d'Irak de 2003.

Annexe II. Carte du territoire couvert par l'UNHCR (619.4.IRQ, septembre 91)



Annexe III. Photographies



Exode kurde du printemps 1991. Source : Rudd (2004)



Reconstruction des villages kurdes du nord de l'Irak. Source : 619.4.IRQ

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AGNU – Assemblée générale des Nations unies

APZ – Allied protected zone

BGH – Bagdad (généralement la branche du HCR dans la capitale)

CEE – Communauté économique européenne

CSNU – Conseil de sécurité des Nations unies

DHA – Département des affaires humanitaires

DHK – Gouvernorat de Dahûk

DIH – Droit international humanitaire

ERB – Gouvernorat d'Arbil

GCA – Government controlled area

GOI – Gouvernement irakien

GVA – Genève (généralement le siège du HCR)

HRW – Human Rights Watch

ICARA - International Conference on Assistance to Refugees in Africa (I et II)

IRCU – Inter-Relief Coordination Unit

IRO – International Refugee Organization

KCA – Kurdish controlled area (aussi : PCA – Peshmerga controlled area)

KRG – Gouvernement régional du Kurdistan

KRK – Gouvernorat de Kirkûk

MOU – Memorandum of understanding

OCHA – Bureau de coordination des affaires humanitaires

ODA – Official Development Assistance (RU)

OFDA – Office of U.S. Foreign Disaster Assistance

OIM – Organisation internationale pour les migrations

ONG – Organisation non gouvernementale

PAM – Programme d'alimentation mondial

PDI – Personne déplacée interne

PDK – Parti démocratique du Kurdistan

PKK – Parti des travailleurs du Kurdistan

PNUD – Programme des Nations unies pour le développement

RDA – République fédérale d'Allemagne

RFA – République démocratique d'Allemagne

SG – Secrétaire général des Nations unies

SUL – Gouvernorat d'As-Sulaymānīyah

UNDRO – Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator

UNHCR – Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (simplifié en 'HCR')

UNKRA – Office de reconstruction des Nations unies pour la Corée

UNOG – Office des Nations unies à Genève

UNRRA – Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction

UNRWA - Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés dans le Proche-Orient

UPK – Union patriotique du Kurdistan

TOR – Terms of reference

ZHK – Gouvernorat de Zhako

BIBLIOGRAPHIE

Articles et monographies

Arulanantham, Ahilan T (2000). « Restructured safe havens : A proposal for reform of the refugee protection system », dans *Human Rights Quarterly*, vol. 22, no. 1, pp. 1-56.

Babakhan, Ali (1994). *Les Kurdes d'Irak. Leur histoire et leur déportation par le régime de Saddam Hussein*. Paris: Noisiel.

Backer, Ralf & Ronald Ofteringer (1994). « Three years of humanitarian intervention in Iraqi Kurdistan », *Middle East Research* vol. 24, no. 187.

Barnett, Michael (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca (N.Y.) : Cornell University Press.

Bernard, Vincent (2011). « L'avenir de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 5-12.

Bodley, John (2008). *Victims of Progress*, 5^e édition. Lanham (Maryland) : Altamira Press. (Édition originale : 1975)

Bontemps, Claude (1990). « Quelques réflexions sur les organisations internationales à travers une perspective historique », dans Bettati, Mario et Pierre Dupuy, *Les ONG et le droit international*. Paris : Economica.

Bornstein, Erica (2003). *Protestant NGOs, Morality, and Economics in Zimbabwe*, coll. « Religion in History, Society and Culture : Outstanding Dissertations », vol. 2. New York : Routledge.

Brauman, Rony (2006). *Penser dans l'urgence: Parcours critique d'un humanitaire*. Paris : Seuil.

Brodiez, Axelle et Bruno Dumons (2009). « Faire l'histoire de l'humanitaire », dans *Le Mouvement social*, no. 227, pp. 3-8.

Çancı, Haldun & Şevket Serkan Şen (2011). « The Gulf War and Turkey: Regional Changes and their Domestic Effects (1991-2003) », *International Journal of World Peace*, vol. 28, no.1, pp. 41-65.

Carruthers, Susan L (2005). « Between camps : Easter bloc 'escapees' and Cold War borderlands », *American Quarterly*, vol. 57, no. 3.

Chatelard, Géraldine (2010). « The Politics of Population Movements in Contemporary Iraq: A Research Agenda », in R. Bocco, J. Tejet and P. Sluglett (eds.), *Writing the History of Iraq: Historiographical and Political Challenges*. London: World Scientific Publishers/Imperial College Press.

Chatelard, Géraldine (2009).

- a. « Migration from Iraq between the Gulf and the Iraq Wars (1990-2003): Historical and socio-spatial dimensions », dans *Centre on Migration, Policy and Society Working Papers*, no. 68. Oxford: Compas.
- b. « Regional Perspectives on Iraqi Displacement: A Research Report and Discussion Paper », in *Resolving Iraqi Displacement: Humanitarian and Development Perspectives* (Proceedings of conference). Doha: The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement.
- c. « What visibility conceals. Re-embedding Refugee Migration from Iraq, » in Dawn Chatty (ed.), *Dispossession and Displacement: Forced-Migration in the Middle East and Africa* (Proceedings of conference), London: British Academy.

Chimni, B. S (1999). “ From resettlement to involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems ”, *New issues in refugee research*, Working paper no. 2. Genève : UNHCR (Centre for documentation and research).

Cook, Helena (1995). *Safe haven in Northern Iraq. International Responsibility for Iraqi Kurdistan*. Londres : Kurdistan Human Rights Project & Essex: Human Rights Centre (University of Essex).

Deng, F. M (1995). « Frontiers of sovereignty : A framework of protection, assistance, and developement for the internally displaced », *Leiden Journal of International Law*, vol. 8, no. 2, pp. 249-286.

Deschamps, Bryan et Sebastian Lohse (2013). *Still minding the gap? A review of efforts to link relief and development in situations of human displacement, 2001-2012*, PDES/2013/01. Genève : UNHCR Policy Development and Evaluation Service (PDES), février.

Dubernet, Cécile (2001). *The international containment of displaced persons : Humanitarian spaces without exit*. Aldershot : Ashgate.

Duffield, Mark (1991). *Oxfam's Emergency Response to the Gulf War : August 1990–August 1991*. Oxford: Oxfam.

Duffield, Mark (2007). *Development, Security and Unending War : Governing the World of Peoples*. Cambridge (RU): Polity Press.

Duffield, Mark (2008). *Global Governance and the New Wars*. Londres : Zed Books.

Ferris, Elizabeth (2011). « Les 'mégatendances' et l'avenir de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 29-56.

Frelick, Bill (1992). "The False Promise of Operation PROVIDE COMFORT: Protecting Refugees or Protecting State Power." *MERIP Middle East Report*, 22(3): 22–27.

Gallagher, Dennis, Susan Forbes Martin et Patricia Weiss-Fagen (1989). « Temporary safe haven : The need North American-European responses, » dans G. Loescher et Laila Monahan (dir.), *Refugees and international relations*. Oxford : Oxford University Press.

Georgieva, Kristalina et Jacob Kellenberger (2011). « Quels sont les défis de l'action humanitaire ? » (entretien), dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 13-28.

Ghareeb, Edmund, Donard Ranard and Jenab Tutunji (2008). *Refugees from Iraq: Their History, Cultures, and Background Experiences*, coll. COR Center Enhanced Refugee Backgrounder, no. 1. Washington: Center for Applied Linguistics.

Ghosh A (1994). « The global reservation: Notes toward an ethnography of international peacekeeping », *Cultural Anthropology*, vol. 9, no. 3, pp. 412-22.

Grossrieder, Paul (1994). « Le CICR face à l'ingérence humanitaire » (entretien, propos recueillis par Christian Comélieu), dans *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, no. 1, pp. 105-111.

International Crisis Group (2008). *Failed responsibility: Iraqi refugees in Syria, Jordan and Lebanon*, Middle East Report, 77(July).

Jones, Mervyn (1965). *Two ears of corn: Oxfam in action*. Londres : Hodder & Stoughton.

Keen, David (2008). *Complex Emergencies*. Cambridge : Polity.

Keller S (1975). *Uprooting and social Change: The role of refugees in development*. Delhi: Manohar.

Kushner, Tony et Katharine Knox (1999). *Refugees in an age of genocide: Global, national and local perspectives during the twentieth century*. Londres: Frank Cass.

Lachenal, Guillaume et Bertrand Taithe (2009). « Une généalogie missionnaire et coloniale de l'humanitaire : le cas Aujoulat au Cameroun, 1935-1973 », dans *La Découverte | Le Mouvement social*, no. 227, pp. 45-63.

Lewis, Mark (2004). "Historical Setting", in *Iraq: A Country Study*. Washington: Library of Congress.

Lischer, Sarah K. (2005). *Dangerous sanctuaries : Refugee camps, civil war, and the dilemmas of humanitarian aid*. Ithaca et Londres : Cornell University Press.

Loescher, Gil (1992). « Refugee movements and international Security », *The Adelphi Papers*, vol. 32, no. 268, pp. 3-8.

Loescher, Gil (1993). *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Loescher, Gil (2001). *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press.

Long, Katy (2013). *Back to where you once belonged. A historical review of UNHCR policy and practice on refugee repatriation*, PDES/2013/12. Genève : UNHCR.

Malkki, Liisa H (1995). « Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things », in *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, pp. 495-523.

Marfleet, P. (2007). « Iraq's Refugees: 'Exit' from the State », *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 1(3): 397–419.

Marfleet, Philip and Dawn Chatty (2009). « Iraq's refugees – beyond 'tolerance' », in *Forced Migration Policy Briefing*, no. 4. Oxford: Refugee Studies Centre.

Marrus, Michael R (1988). Introduction d'Anna C. Bramwell, *Refugees in the age of total war*. Londres : Routledge.

McDowall, D. (1996). *A Modern History of the Kurds*. London: I. B. Tauris.

McGoldrick, Claudia. « L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, Sélection française 2011/3, pp. 87-120.

Morris, E. E (1995). *The limits of mercy: ethno-political conflict and humanitarian action*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.

Paulmann, Johannes (2013). « Conjunctures in the History of International Humanitarian Aid during the Twentieth Century », dans *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 4, no. 2, pp. 215-238.

Pérouse de Montclos, Marc-Antoine (2011). *Les camps de réfugiés et la guerre : du sanctuaire à l'enfermement humanitaire ?*, Focus stratégique (27), Paris : IFRI, <http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6416>.

Pérouse de Montclos, Marc-Antoine (2012). « L'aide humanitaire : quelques éléments de définition et beaucoup de controverses », dans *Questions internationales*, no. 56, pp. 8-15.

Petersen, William (1958). « A General Typology of Migration », *American Sociological Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 256-266.

Roberts, A. « Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum », in *Adelphi Paper*, no. 305 (December), Oxford: International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press.

Rodogno, Davide (2014). « La *Near East Relief* entre aide d'urgence and programmes d'aide au développement ante-litteram au Proche Orient », *Monde(s)*.

Rudd, Gordon W (2004). *Humanitarian Intervention : Assisting the Iraqi Kurds in Operation Provide Comfort, 1991*. Washington: Department of the Army.

Sassoon, J. (2008) *The Iraqi Refugees: The New Crisis in the Middle East*. London: I. B. Tauris.

Shareef, Mohammed (2014). *The United States, Irak and the Kurds : shock, awe and aftermath*. Londres : Routledge.

Siméant, Johanna (2009). « Socialisation catholique et biens de salut dans quatre ONG humanitaires françaises », dans *La Découverte / Le Mouvement Social*, no. 227, vol. 2, pp. 101-122.

Stein, B.N 1 (1981). « The refugee experience: defining the parameters of a field of study », *International Migration Review*, vol. 15, no.1, pp. 320-1.

Tripp, Charles (2010). *A History of Iraq*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsilaga, Flora (2008). « 'The Mountain Laboured and Brought Forth a Mouse': UNNRA's operations in the Cyclades Islands, c.1945-46 », dans *Journal of Contemporary History*, Vol. 43, No. 3, pp. 527-545.

de Waal, Alexander W. L (1997). *Famine crimes : politics & the disaster relief industry in Africa*. Londres : African Rights & the International African Institute.

Woodbridge, George (1950). *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, vol. I. New York: Columbia University Press.

Yamashita, Hikaru (2004). *Humanitarian space and international politics : The creation of safe areas*. Aldershot : Ashgate Publishing.

Zolberg, Aristide (1983). "The Formation of New States as a Refugee-Generating Process", in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 367(1): 24-38.

Zubier, Dindar F (2004). *The Kurdish Safe Haven in Iraq*. Dahûk : Spirez Press & Publisher et Education Ministry of Erbil Publisher.

Rapports et documents officiels

Prince Sadruddin Aga Khan (1993). *Study on Human Rights and Massive Exoduses*, UN Doc. E/CN.4/1503).

AGNU. *Résolution 428 (V) « Statuts du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés »*, adoptée le 14 décembre 1950.

AGNU. *Résolution 3271 « Rapport du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés »*, adoptée le 10 décembre 1974.

AGNU. *Résolution 46/182 « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations unies »*, adoptée le 19 décembre 1991.

AGNU, *Résolution 47/105 « Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés »*, A/RES/47/715, adoptée le 16 décembre 1992.

Convention (I) de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949.

CSNU (1991). « Letter dated 4 April 1991 from the Chargé d'affaires A.I. of the permanent mission of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council », S/1991/688.

CSNU (1991). Mémoire d'entente entre l'Organisation des Nations unies et la République d'Irak, S/22663, signé le 18 avril 1991.

Faubert, C. (1992). "Repatriation in Situations of Armed Conflicts—The Case of Northern Iraq". Geneva: UNHCR.

Global IDP Project & Conseil norvégien pour les réfugiés (2002). *Internally displaced people : A global survey*, 2^e édition. Londres : Earthscan.

Goldstein, Eric and Andrew Whitley (1992). *Endless Torment: The 1991 Uprising in Iraq and its Aftermath*. New York: Middle East Watch (Human Rights Watch).

Human Rights Watch (1993). *Genocide in Iraq : The Anfal Campaign against the Kurds*, <http://www.hrw.org/reports/1993/iraqanfal/ANFALINT.htm>, récupéré le 29 décembre 2013.

ONU. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, AGNU Rés 217 A (III), adoptée le 10 décembre 1948.

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977.

UNHCR (1992)

- a. *Global report on UNHCR's activities in Iraq since April 1991.*
- b. *General Report of the UNHCR's mission in Northern Iraq – April 1991-1992.* 619.4.IRQ.
- c. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, UN Doc. A/47/12,* <http://www.unhcr.org/3ae68c860.html>.

UNHCR (1993). *Information Note on the Development of UNHCR's Guidelines on the Protection Aspects of Voluntary Repatriation*. UN Doc. EC/SCP/80, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cbd4.html>.

UNHCR (1999). *Protecting refugees : A field guide for NGOs*, <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/ProtectingRefugees-FieldGuideforNGOs.pdf>.

UNHCR (2000). *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford: Oxford University Press.

UNHCR (2004). *Handbook for repatriation and reintegration activities*. Genève : UNHCR, <http://www.unhcr.org/411786694.html>.

Sources primaires

The New York Times. « After the war; excerpts from Bush's news conference: relief camps for the Kurds in Iraq », 17.4.91, <http://www.nytimes.com/1991/04/17/world/after-war-excerpts-bush-s-conference-relief-camps-for-kurds-iraq.html?src=pm&pagewanted=1>, récupéré le 8 juin 2014.

UNHCR. Records of the Office of the Assistant High Commissioner, 1969, 1980-2001. Series 10: Missions, Fonds 619.4.IRQ.

UNHCR. Records of the Office of the Assistant High Commissioner, 1969, 1980-2001. Series 10: Missions, Fonds 410.IRCS.IRQ.

Entretiens et conférences

O'Sullivan, Kevin (2014). « Common humanity ? Humanitarianism as globalization in the NGO moment (1968-85) ». Genève : conférence à l'IHEID.

Tate, Hazuki (2013). « Le rapatriement des prisonniers de guerre à l'initiative de la SdN : ses premiers efforts humanitaires et les difficultés rencontrées ». Panel présenté au symposium *The League of Nations and its work on social issues*. Genève : UNOG.

Telford, John (UNHCR, 'Senior Field Officer' durant la Crise du Golfe). Genève et France : conversation téléphonique, 23.5.91.

Troyon-Borgeaud, Brigitte (CICR, Directrice adjointe du droit international et de la coopération, déléguée durant la Crise du Golfe). Genève : entretien au siège du CICR, 28.4.91.

White, Elizabeth (2013). « A category 'easy to liquidate'? The League of Nations and Russian Refugee Children in Europe in the 1920s ». Panel présenté au symposium *The League of Nations and its work on social issues*. Genève : UNOG.